



# Universidad Autónoma de Querétaro

---

---

Facultad de Derecho

## ANTECEDENTES HISTORICOS Y SOCIALES DEL TRIBUNAL PARA MENORES EN QUERETARO (1867 - 1936)

# TESIS

que para obtener el título de:

Licenciado en Derecho

p r e s e n t a

ARMANDO CUENCA SALGADO

QUERÉTARO, QRO: 1993

No. Reg H53755

TS

Class. D345.1109

C965a

---

A mis padres, por su actitud  
siempre alentadora y solidaria.

A el Profr. Genaro Salgado  
Romero, mi tío, por su gran  
apoyo.

A mis hermanos, por su estima  
y consideración.

A Maru, mi compañera, y a  
Jorge Armando y Eduardo,  
nuestros hijos.

A los compañeros del Centro de  
Investigaciones Sociales de la  
U.A.Q.

## A G R A D E C I M I E N T O S

Agradezco a los compañeros del Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro, Eduardo Miranda Correa y Alfonso Serna Jiménez, por sus opiniones y críticas que tuvieron para con el trabajo, y que en buena medida contribuyeron a su mejoramiento.

Asimismo, mi reconocimiento para el Lic. Arsenio Durán Becerra, asesor en la conducción de la presente tesis y actual Secretario Académico de la Facultad de Derecho de la U.A.Q., por su disposición e interés mostrado a lo largo de su desarrollo y conclusión.

Igualmente, mi gratitud para las personas encargadas del Archivo Histórico del Estado, en su sección de hemeroteca, en especial a la señorita Lolita, por sus atenciones y facilidades concedidas para la obtención de la información documental que ahí recabamos.

De igual manera, agradezco a todas aquellas personas que me expresaron su inquietud e interés sobre el trabajo que ahora presentamos.

# INDICE

Págs.

INTRODUCCION. 5

CAPITULO 1. HACIA LA INSTITUCIONALIZACION DE LA ATENCION  
A LOS MENORES (PERIODO 1867-1911). 31

1.1 La situación socio-económica de Querétaro. 32

1.2 La beneficiencia pública. 38

1.3 La educación. 45

1.4 Las primeras disposiciones ante la conducta  
delictiva de los menores. 50

CAPITULO 2 LOS CONGRESOS INTERNACIONALES Y EL PRIMER  
TRIBUNAL PARA MENORES (PERIODO 1912-1927). 71

2.1 Los congresos internacionales para la reforma  
penitenciaria y penal. 72

2.2 El primer tribunal para menores. 79

2.3 El tribunal administrativo para menores del  
Distrito Federal. 85

2.4 La sociedad y el sistema judicial del estado de  
Querétaro. 93

2.4.1 Acciones para el desarrollo. 96

2.4.2 El desarrollo de la educación. 100

2.4.3 La asistencia social. 107

2.4.4 El sistema carcelario. 111

2.4.5 La administración de justicia. 114

CAPITULO 3. EL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL MEXICANO, SU  
REINCORPORACION A LA LEGISLACION PENAL Y LA  
CREACION DEL TRIBUNAL PARA MENORES EN QUERETARO  
(PERIODO 1928-1936). 125

3.1 El tribunal para menores del Distrito Federal. 127

3.2 La reforma penal mexicana de 1929-1931.	136
3.3 Querétaro: El triunvirato gubernamental.	161
3.4 El Gobierno de Saturnino Osornio (1931-1935).	171
3.4.1 La educación.	171
3.4.2 Lo agrario.	184
3.4.3 La reforma penal queretana.	193
3.4.3.1 Las nuevas disposiciones para los menores.	199
3.4.4 La Ley de Prevención Social de 1934.	203
3.5 El Programa de Gobierno del Coronel Ramón Rodríguez Familiar.	205
3.6 La fundación del tribunal para menores.	213
CONCLUSIONES.	222
BIBLIOGRAFIA.	236

## I N T R O D U C C I O N .

La existencia de diversas formas para reprimir las conductas de los menores de edad, consideradas como transgresoras de las normas sociales y jurídicas establecidas, se remontan a las etapas primarias de la historia nacional de nuestro país.

En la época prehispánica, la atención hacia los niños y jóvenes se daba de acuerdo a las necesidades y valores de cada organización social. En algunos casos, los menores desamparados eran objeto de cuidados y vigilancia, en otros, se les educaba para el ejercicio del poder y la guerra. En el plano propiamente represivo, los jóvenes estuvieron regidos por leyes generales de carácter penal y sometidos a castigos extremadamente crueles. Para la época colonial, y con la implantación de la legislación española, la situación jurídica de los menores cambió, pues estableció la "irresponsabilidad penal total a los menores de 9 años y medio de edad y semi-inimputabilidad a los mayores de 10 años y menores de 17, con excepciones para cada delito, y en ningún caso podía aplicarse la pena de muerte al menor de 17 años". Ante la desorganización provocada por la Conquista, y con la instauración de un nuevo orden social, discriminatorio y desentendido de la situación de los menores, los grupos religiosos tomaron la iniciativa y empezaron a fundar casas y colegios para

atender a niños desamparados. Junto a éstas acciones, se comenzó también a legislar para evitar la vagancia de los jóvenes, buscándose apartarlos de la mendicidad y la ociosidad por medio del trabajo. En los inicios del México Independiente, se continuó con la creación de nuevos establecimientos correccionales para menores, como fueron las casas de corrección. "Los criterios empleados seguían siendo de fundamentos religiosos y más para castigar que para proteger o educar a los jóvenes".<sup>1</sup>

Lo anterior, como un primer acercamiento a los datos históricos más distantes, nos lleva a deducir que desde siempre - o cuando menos, desde que toda agrupación humana se da una organización social y jurídica - la conducta antisocial de los menores ha sido objeto de reglamentación y tratamiento; pero dilucidar cómo y por qué se van dando los cambios y qué factores de la época prevalecen o inciden en ellos, es lo que se debe de enfocar en el estudio de todo proceso histórico reformador, que basado en el surgimiento de nuevas ideas y concepciones sobre la delincuencia, busca igualmente crear nuevas maneras de atender la situación presentada por los menores de edad. A la evolución de ese proceso, y hasta una etapa histórica determinada, pretendemos contribuir con el presente trabajo.

<sup>1</sup> Genia Marín Hernández. *Historia del tratamiento a los menores infractores en el Distrito Federal*, col. Manuales, no. 16, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, pp. 13-17.

Por lo tanto, el estudio que aquí nos ocupa, tiene como objeto principal examinar y determinar el desarrollo histórico del proceso socio-jurídico que dió origen a la formación del sistema de justicia infantil y juvenil, a través de la creación de nuevas normas legales y del Tribunal para Menores.

A manera de objetivo específico, el trabajo constituye un intento explicativo sobre ese proceso en el caso de Querétaro, es decir, perseguimos dar cuenta cómo en el estado se enfrentó la situación presentada por los menores de edad, cuáles fueron las soluciones planteadas, qué reformas jurídicas propiciaron y cómo fue regulándose y tratándose su condición de antisociales o "delincuentes".

En el plano temporal, el estudio abarca un período que principia del año de 1867 y termina en 1936, dividido en tres etapas: 1867-1911, 1912-1927 y 1928-1936. La razón de por qué se estudia ese período, se explica en función de las siguientes consideraciones: los primeros antecedentes sobre el origen de los ordenamientos penales y la transformación del régimen de reclusión, de "calabozos" a cárceles, en Querétaro, se encuentran en el último tercio del siglo XIX y en los primeros años del XX. A partir de 1867, - año en que se funda el periódico oficial *La Sombra de Arteaga*, y que es una de nuestras fuentes principales de información - se empiezan a dar los antecedentes sociales y jurídicos sobre la atención a los menores de edad, tanto en el aspecto asistencial como correccional; se busca dotar al

estado de una estructura jurídica y judicial para la impartición de justicia; se crean los ordenamientos penales y se encuadra dentro de ellos, la conducta "delictiva" de los menores de edad y; hasta que finalmente, en 1936, se funda el Tribunal para Menores.

Ahora bien, la manera en que se aborda el trabajo es desde dos perspectivas: lo federal y lo estatal. El tratar el ámbito federal es una cuestión necesaria para tener una visión más completa y es útil para comprender los cambios normativos en el plano local, pues es en el Distrito Federal en donde se guardan los primeros antecedentes en materia de corrección y tratamiento de menores infractores, tanto en el aspecto legislativo como institucional. Y es además, de donde han partido las pautas para propiciar en los estados las reformas legislativas consideradas como necesarias.

De manera general, podemos considerar que los cambios producidos en materia de menores de edad de conducta antisocial estuvieron determinados por dos demandas fundamentales: en principio, su separación física con los delincuentes adultos en los establecimientos carcelarios, y enseguida, la creación de procedimientos normativos e instituciones especiales, que de acuerdo con su minoría de edad, sirvieran para juzgarlos.

Con base a esos planteamientos, los legisladores queretanos, autores de la Constitución Política del Estado de 1869, garantizaron a los menores "delincuentes" ser

internados en "departamentos" o separos distintos a los destinados para los reos adultos, buscando evitar contacto físico alguno entre ellos. En la medida que la institución carcelaria fue cobrando importancia para las autoridades gubernamentales, los establecimientos de reclusión empezaron a sufrir algunos cambios. Se comenzaron a mejorar los edificios y las condiciones de internamiento en que se mantenían a los individuos, principalmente en materia de higiene y salubridad, pero sobretodo, resalta la introducción del trabajo y la educación a la cárcel, como instrumentos de readaptación social.

Ahora bien, la llegada de los ordenamientos penales tuvieron lugar durante el gobierno del General Antonio Gayón, quien en 1877 expidió la "Ley de procedimientos contra ladrones". En esta legislación, los menores de diez años y medio eran castigados correccionalmente, y los menores de 17 años, con "trabajos forzados en obraje, tenería o panadería,...(en) obras públicas o presidio según las circunstancias del delito o edad del delincuente". Durante ese año, también se expidió la "Ley contra la vagancia", en la que se castigaba el abandono de los niños por parte de padres o tutores y se exigía su dedicación a la educación o al aprendizaje de algún oficio. En dicha ley, se contemplaban como establecimientos de corrección los hospicios o casas de misericordia.

En 1894, el gobernador Francisco González de Cosío expidió el Código Penal para el Estado. Los menores de diez

años y medio no contraían responsabilidad penal e incluso los menores de catorce años, si obraban en sus actos sin discernimiento. Los castigos para los menores se centraban en la reclusión preventiva o penal. Todo dependía de la edad del menor, del delito cometido y si obró con discernimiento. Como lugares de reclusión se mencionaban el taller y el hospital.

Sin embargo, y a pesar de lo dispuesto por los ordenamientos penales, en el sentido de que los menores tendrían establecimientos apropiados a su edad y para su rehabilitación, todo indicaba que no era de esa forma, pues los menores seguían siendo internados en los establecimientos carcelarios.

En virtud de esa situación, como una alternativa real para los menores condenados a reclusión, surgió el proyecto de la creación de una Escuela de Artes y Oficios. Dicha institución, con antecedentes desde años atrás, se forjó a finales de siglo XIX y principios del XX, y fue concebida para capacitar a los jóvenes pobres y dar trabajo a los correccionales adolescentes, en base a sus talleres de herrería, carpintería y carrocería. La Escuela llegó a funcionar muy pocos años, porque fue destruida por un incendio en el año de 1912, pero quedó como el principal antecedente del Tribunal para Menores, como institución de internamiento y tratamiento en Querétaro.

En nuestro país, el movimiento promotor de las reformas legales para sustraer a los menores "delincuentes"

de los tribunales y procedimientos penales, se inicia y desarrolla entre los años de 1912 y 1927, en una primera fase.

Sin embargo, antes de iniciarse dicho movimiento reformador, ya existían algunos antecedentes de carácter internacional que en su momento se plantearon propósitos y argumentos semejantes: crear procedimientos e instituciones especiales para juzgar y tratar a los menores de edad. Como fue el caso de la celebración de una serie de Congresos Internacionales en las últimas décadas del siglo XIX y en las primeras del XX, tendientes a propiciar en el mundo las reformas penitenciarias-correccionales y penales y; la creación en los Estados Unidos de Norteamérica, del primer Tribunal para Menores, en 1899.

A la sombra de esos antecedentes es como se inicia la búsqueda de la reforma apropiada e innovadora en materia de justicia juvenil en México.

En 1912, la iniciativa para crear un tribunal representado por un "Juez Paternal" encargado de juzgar a los menores de edad en el Distrito Federal, recibió el dictamen aprobatorio para su establecimiento, y se propuso que en la reforma se dejara fuera del Código Penal a los menores de 18 años y se abandonara el asunto del discernimiento; se investigara la persona y ambiente del menor y; su escuela y familia. En virtud de una serie de circunstancias, la propuesta no llegó a legislarse.

Para 1920, década en que el movimiento reformador

mexicano cobra más auge, se propuso la creación del Tribunal Protector del Hogar y la Infancia, a quien se le asignó una composición colegiada; la utilización del proceso penal, pero dictando a los menores sólo "medidas preventivas"; funcionar en base a un criterio protector de la infancia y la familia. Pero esta posibilidad, sólo quedó como un segundo intento.

En la celebración de los Congresos del Niño y en el Criminológico, que tuvieron lugar en los años de 1921 y 1923, respectivamente, ambos se pronunciaron por el establecimiento de un Tribunal para Menores y por la formación de patronatos de protección a la infancia.

Con base a esos antecedentes y la presión que significó para las autoridades gubernamentales, el 19 de agosto de 1926 fue expedido de manera provisional "El Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de edad en el Distrito Federal", que dió origen al Tribunal Administrativo para Menores. Instancia que tuvo como características esenciales, las siguientes: a) estudiar las condiciones sociales, pedagógicas, médicas y mentales de los menores de edad y dictar las medidas pertinentes; b) constituir una instancia de protección a los menores dentro de la sociedad; c) su carácter colegiado: un profesor, un médico y un perito en "estudios psicotécnicos; d) su vinculación con las instituciones de asistencia pública y privada relacionadas con la protección a la infancia; e) se le fijó un procedimiento sin semejanzas con las prácticas

judiciales; f) como medidas preventivas figuraron el tratamiento médico, la amonestación, la vigilancia, la educación correccional y la corrección penal y; g) sus atribuciones consistieron en calificar a los menores de 16 años, infractores de los reglamentos gubernamentales o de las faltas sancionadas por la ley penal; estudiar las solicitudes de los menores de edad sentenciados por los tribunales y que tengan posibilidades de reducirseles o conmutárseles las penas, y los casos de menores de edad "delincuentes" que fueran absueltos por los tribunales, por haber obrado sin discernimiento; conocer casos de vagancia y mendicidad de menores de 18 años, cuando los tribunales no tengan competencia; auxiliar a los tribunales cuando se siga proceso a menores de edad, si es requerido; conocer los casos de menores de 16 años incorregibles, a solicitud de los padres o tutores y; dirigir los establecimientos correccionales. Con el Tribunal Administrativo para Menores se sustrajo parcialmente del proceso penal a los menores de edad, pero su creación constituyó el primer esfuerzo tendiente a la institucionalización de la administración de justicia para menores.

Durante el mismo período, y mientras en la capital de la República se reconocía la necesidad de dejar fuera del Derecho penal a los menores de edad y se avanzaba sobre los cambios legislativos para crear la estructura jurídico-institucional de la nueva impartición de justicia para menores, Querétaro se hallaba inmerso en una situación

social, económica y política muy difícil, agravada por el movimiento revolucionario y caracterizada por la constante inestabilidad gubernamental, los problemas sociales y por las adversas condiciones de su economía. Sin embargo, en el tránsito hacia una etapa de mayor estabilidad y con condiciones más propicias para el diseño de políticas encaminadas al desarrollo estatal, que se empieza a vislumbrar a principios de los treinta, tuvieron lugar la realización de hechos importantes en materia carcelaria y en la Administración de Justicia. La existencia de condiciones deplorables en los establecimientos de reclusión, obligaron a las autoridades a seguir implementando acciones tendientes a transformarlos en lugares aptos para la reforma de los internados, además, con la promulgación de la Constitución del Estado en 1917, se reafirmaron y ratificaron los aspectos del trabajo y la educación como factores decisivos en la readaptación social de los delincuentes. En lo que respecta a la Administración de Justicia, y en virtud de los problemas que obstaculizaban el debido cumplimiento de su función, como fue la falta de instalaciones adecuadas; personal capacitado profesionalmente; reglas claras y accesibles para el desempeño de las instancias judiciales; y sobretodo, por su dependencia y subordinación al Poder Ejecutivo, se llevaron a efecto importantes reformas legales con la finalidad de reorganizar e independizar o separar formalmente al Poder Judicial. En el gobierno de

Carlos M. Loyola, a los Juzgados Constitucionales se les dotó de la jurisdicción mixta, para conocer de asuntos en materia civil y penal; se eliminaron requisitos para el ingreso de personal a los tribunales y; se creó un sistema para suplirse las faltas de los funcionarios judiciales. Bajo la gestión gubernamental del General Emilio Salinas, y como consecuencia de las disposiciones contenidas en la Constitución Política local, en 1917 se llevó a cabo una de las reformas más importantes dentro del Poder Judicial, que se refirió al modo de designar a los altos funcionarios del mismo. Trás el análisis que la reforma merecía, el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia quedó a cargo del Congreso del Estado. Para 1922, en el gobierno de José María Truchuelo, se crearon y reglamentaron los Juzgados Municipales en la entidad y; se dió atención al mejoramiento de edificios y oficinas del Tribunal y Juzgados.

El interés por los aspectos de la delincuencia y su tratamiento, por las instituciones penitenciarias y correccionales, y, por la administración de justicia y la legislación penal, cobrarían mayor importancia en la década de los treinta y serían parte del diseño de una política criminal de Estado.

Mientras tanto, en el campo de la justicia juvenil, y debido a la insuficiente reforma que trajo la creación del Tribunal Administrativo, primera instancia jurisdiccional para juzgar a los menores, en 1928 se realizó por fin la

reforma tan esperada y solicitada por los reformadores, que fue el establecimiento del Tribunal para Menores. Institución de largo historial que se conservó por espacio de 46 años en la ciudad de México.

Mediante la reforma que dió origen al Tribunal para Menores, el Estado asumió el cometido de atender no sólo a los menores infractores de la ley, sino también a los menores "abandonados", "menesterosos" e "incorregibles"; asimismo, se consideró que la conducta delictiva se debía a cuestiones de carácter moral y personal, como el "abandono moral", "medio social malsano", "medio familiar corrompido o pervertido, y, por las "perturbaciones psicofísicas". Por tanto, los menores no necesitaban la "pena estéril y nociva", sino medidas de carácter médico, de educación, de vigilancia y de corrección, que los "restituyan al equilibrio social".

El Tribunal para Menores fue descrito como un órgano especial ajeno a todo aparato y carácter judicial, con plena libertad para decidir sobre los menores y dotado de reglas y procedimientos propios.

Con la reforma, los menores de quince años transgresores de la ley, quedaron fuera del procedimiento penal y de las prisiones; el tribunal dependió del Gobierno del Distrito Federal; conservó su integración colegiada; se le dotaron de varias secciones técnicas para el estudio de la personalidad de los menores y; se le asignaron como auxiliares en su misión, las fundaciones, instituciones y

organizaciones, públicas y privadas, relacionadas con la protección a la infancia. Así, por primera vez, quedó formado el sistema de justicia juvenil mexicano.

Sin embargo, con motivo de la renovación de los ordenamientos penales realizada por el Gobierno Federal en los años de 1929 y 1931, el régimen jurídico que recientemente se había definido para el funcionamiento de la administración de la justicia juvenil, fue trastocado y reincorporado de nueva cuenta a la legislación penal. Lo que representó un gran retroceso y un freno a las expectativas puestas sobre la naciente institución social.

En virtud de la reforma penal de 1929, la justicia para menores tomó otras características y formas de ver la "delincuencia juvenil": por los actos violatorios de la ley penal, cometidos por menores de 16 años (antes 15), así se adquiría responsabilidad penal; los menores serían sometidos a nuevas medidas para su tratamiento con términos de duración como si fueran adultos, y además, se someterían a otro tipo de sanciones ( inhabilitación y suspensión de derechos, pérdida de los instrumentos del delito, etc.); el Tribunal para Menores pasó a formar parte del aparato judicial; en la integración del tribunal, se introdujo la figura del abogado; su procedimiento debía de sujetarse a las disposiciones constitucionales y penales y; las determinaciones dictadas por el tribunal a los menores sometidos a su jurisdicción, se harían en función a la situación en que se hallaran: abandonados moralmente,

pervvertidos o en peligro de ello.

Al revisarse en 1931 la legislación penal de 1929, se presentó la disyuntiva para el futuro de la justicia juvenil: seguir siendo parte del Derecho Penal o constituir una instancia independiente y con rasgos propios. La elección recayó sobre la primera alternativa. Los autores de la reforma penal de 1931, que ratificaron y justificaron la permanencia de las disposiciones legales para menores en el ámbito penal, argumentaron que de crearse un campo exclusivo para menores, se estaría legislando en contra de las garantías penales constitucionales. Además de que, con la existencia de tribunales y establecimientos especiales, y de procedimientos tutelares y sanciones adecuadas, el tratamiento de los menores sería esencialmente tutelar, educativo y correctivo. En consecuencia, se cuidó que en el conjunto normativo para menores no existieran expresiones de carácter penal; se elevó la minoría de edad de 16 a 18 años; las medidas manejadas por el tribunal funcionaron con base a la reclusión: domiciliaria, escolar, en lugar honrado, patronato o instituciones similares, en establecimiento médico, en establecimiento especial de educación técnica y en uno de educación correccional y; las determinaciones del tribunal para menores sólo se apegarían a las medidas señaladas, sin poder extenderse a otras. Con la reforma penal de 1931, para la capital del país, la normatividad juvenil fue revisada y modificada en función a los requerimientos y cambios experimentados dentro del

derecho penal, quien se resistía a dejar fuera de su dominio a los menores de conducta antisocial.

Una vez concluidas las reformas penales de 1929 y 1931, las acciones gubernamentales se encaminaron a la transformación de los establecimientos correccionales para menores y a seguir dotando de nuevas reglas y organismos al sistema de justicia juvenil, a fin de perfeccionarlo y complementarlo para bien de su cometido, pero también, con el objeto de consolidarlo. En 1932, el Tribunal para Menores quedó a cargo de la Secretaría de Gobernación, en 1934 se le dotó de un nuevo reglamento, que reguló el funcionamiento de sus instituciones auxiliares (Centro de Observación e Investigaciones, casas hogares, escuelas correccionales, industriales, de orientación y reformatorios). En ese mismo año, se creó el Patronato para Menores, con el objeto de prestar asistencia moral y material a los menores "delincuentes", a los socialmente abandonados y a los pervertidos o en peligro de pervertirse. En virtud de ello, la asistencia del patronato sería de carácter preventiva para los menores en peligro de perversión; reeducadora para los infractores y; paliativa para los socialmente abandonados.

Durante el gobierno cardenista, la cuestión de la justicia juvenil y los medios de su tratamiento cobró una importancia inusitada, tanto, que formó parte de la política nacional en materia criminal. El funcionamiento del tribunal para menores fue objeto de mayor vigilancia;

se crearon nuevas establecimientos correccionales ( las escuelas hogar) y se transformaron otros ( la correccional y el reformatorio, por el de casas de orientación), en donde además, se les crearon espacios de recreación y deportivos, y, escuelas y talleres. Todo, encaminado a la corrección social de los menores infractores. A fin de generalizar la existencia de los Tribunales para Menores en todo la República, así como la uniformidad en la legislación penal, en el Plan Sexenal para la Administración Federal 1934-1940, se propuso su establecimiento en todas las capitales de los estados. Para lo cual, en 1936, se celebró la Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e Intensificación de la Lucha Contra la Delincuencia. Como era de esperarse, la Convención acordó en solicitar a los gobiernos estatales la "inmediata creación de los Tribunales para Menores", y prontamente, se organizó la Comisión Instaladora de los mismos, quien ofreció y prestó su asesoría para que en algunas entidades del país (Toluca, Puebla, Durango Chihuahua ) quedaran establecidos.

En Querétaro, las condiciones predominantes en el ámbito político y económico en los últimos años de la década de los veinte y en la de los treinta, aunque con otras características, no habían cambiado mucho con respecto las registradas desde los inicios de la Revolución de 1910, y por lo tanto, continuaban siendo el centro de mayor atención por parte de los grupos en el poder, además

de que, en buena medida, también determinaban el tipo de acciones o medidas a tomar durante su paso en el gobierno estatal.

En virtud de esa situación, poco fue el interés que se concedió a las necesidades y los problemas sociales de la población. La falta de educación y de condiciones higiénicas y de salubridad, aunadas a la pobreza en que se hallaban las clases mayoritarias, afectaban principalmente a niños y jóvenes. En 1930, Querétaro ocupaba el tercer lugar en mortalidad infantil, con una tasa de 178.8 por cada mil nacimientos, y contaba con un alto grado de analfabetismo, de una población de 165 620, mayor de diez años, sólo el 22.7% era alfabeto y el 77.3%, analfabeto. De hecho, las desfavorables circunstancias bajo las cuales se desarrollaban y vivían los menores de edad, no originaron en las instancias oficiales la formulación de alguna política social que les ayudara a forjarse un mejor porvenir.

Sin embargo, y si bien los aspectos del desarrollo social de los menores no habían recibido la atención que requerían, no obstante los esfuerzos que se dieron por impulsar la educación primaria, fundamentalmente rural, en la administración gubernamental de don Saturnino Osornio (1931-1935), los cambios jurídico-penales sucedidos durante el período 1932-1936, el cual también abarca los primeros años del gobierno del Coronel Ramón Rodríguez Familiar (1935-1939), sí afectaron a la población infantil y

juvenil, especialmente a la autora de conductas sancionadas y encasilladas por los ordenamientos penales del estado.

En el terreno legislativo y judicial, el período 1932-1936 es significativamente importante, a parte de que lo es también, por los acontecimientos y conflictos que generaron las acciones gubernamentales de Saturnino Osornio<sup>2</sup> (como fueron el asunto religioso, educativo y agrario), ya que en el se replantea nuevamente lo concerniente al funcionamiento del aparato judicial y se realiza la reforma de la legislación penal, con el objeto de ponerla acorde a las tendencias del "derecho penal moderno", pero sobretodo, porque en esos años se va a ir conformando un nuevo marco jurídico para el tratamiento de los menores infractores, y que culminaría finalmente, con el establecimiento del Tribunal para Menores, en la ciudad de Querétaro.

Mediante la reforma penal de 1932, realizada con anticipación a la propuesta y solicitud del Gobierno Federal, en el sentido de que cada estado la hiciera tomando como modelo a la del Distrito Federal (de 1931), se crearon las "medidas tutelares para menores", consistentes en la amonestación y el internamiento, bajo la modalidad de reclusión en domicilio; escolar; en hogar honrado,

<sup>2</sup> Si se quiere estudiar más sobre el período de gobierno de Saturnino Osornio (1931-1935), y aún sobre los antecedentes que le precedieron y determinaron su llegada al poder, consúltese el trabajo de García Ugarte, Marta Eugenia. "Saturnino Osornio: Remembranzas de una época en Querétaro", en Martínez Assad, Carlos (coord.), *estadistas, caciques y caudillos*, IIS-UNAM, México, 1988, pp. 335-361.

patronato o instituciones similares; en establecimiento médico; en establecimiento especial de educación técnica y; en establecimiento de educación correccional. Estas formas a aplicarse a los menores, no fueron diferentes a las contempladas por la legislación del Distrito Federal, que es de donde se retoman, pero sí demuestran el interés por transformar las prácticas penales vigentes desde finales del siglo XIX.

No obstante los cambios en materia de menores, la reforma fue limitada, en virtud de que no consideró la formulación del procedimiento para la aplicación de las "medidas" y tampoco se ocupó de la creación del Tribunal para Menores, lo que permitió, que se les siguieran aplicando los procedimientos e instancias penales. Ante tal situación, y con el objeto de irse integrando los intrumentos del tratamiento para menores, en diciembre de 1934 fue publicada la Ley de Prevención Social, en la que se contempló la fundación de un Departamento de Justicia y Prevención Social, los "Juzgados de Menores" o Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares.

Las Instituciones Auxiliares asignadas al tribunal, que fue realmente lo que reglamentó la Ley de Prevención Social, se señalaron los Centros de Observación e Investigaciones, Patronatos de trabajo y protección de menores y a otros establecimientos, como casas hogares y reformatorios para anormales.

El Centro de Observación e Investigación, quedó

integrado por la Casa de Observación y por las Secciones Investigadoras: social, pedagógica, médico-psicológica y paidográfica, con el cometido de estudiar los diversos aspectos de la personalidad de los menores infractores. Por su parte, los patronatos de trabajo y protección, tuvieron como funciones: 1) conseguir trabajo para los menores externados; 2) vigilarlos y protegerlos "contra el abuso del medio y los patronos"; 3) cuidar a los menores sujetos a libertad vigilada; 4) colaborar en la fundación y sostenimiento de casas hogares y establecimientos similares y; 5) a intervenir en casos de menores descuidados educacional y moralmente, ser "tratados con excesiva dureza o que reciban órdenes, consejos o ejemplos corruptores", y dado el caso, presentarlos ante un juez, quien les dictaría las medidas a que se sujetarían.

Conforme al contenido de la Ley de Prevención Social, el avance sobre la concreción del establecimiento de la administración de justicia para menores, cobraba cada vez más fuerza. Sin embargo, las disposiciones de ésta ley no alcanzaron a tener vigencia, pues había quedado condicionada al mejoramiento de la situación económica del erario público, y por ende, a la voluntad del gobierno estatal.

Para 1934, el panorama existente para los menores de edad, puede caracterizarse en que éstos seguían siendo juzgados por los tribunales penales, aunque castigados con "medidas tutelares", pero procesados conforme al derecho

penal. La reforma penal osornista sólo había traído ligeros cambios en materia de menores, y probablemente más formales que reales, ya que la situación económica del estado impedía a las autoridades concretar en hechos los postulados sobre la creación de establecimientos correccionales. Lo que posibilitaba, que los menores continuaran siendo recluidos en los centros carcelarios.

Sin embargo, el proceso hacia la institucionalización del tratamiento de los menores estaba en curso y más cerca de su realización, sólo habría que esperarse a que las circunstancias lo permitieran y se considerara como un impostergable requerimiento social.

Una vez que concluyó la gestión gubernamental de don Saturnino Osornio, y se hiciera cargo del Gobierno Estatal el Coronel Ramón Rodríguez Familiar (1935-1939), con las reformas promovidas a mediados de 1936 en el aspecto constitucional, en la Ley Orgánica del Poder Judicial y al Código Procesal Penal, quedaría constituida en el estado la justicia para menores.

Conforme a las reformas realizadas, el Tribunal para Menores pasó a formar parte de la Administración de Justicia y su procedimiento quedó reglamentado dentro de la legislación penal. El tribunal se constituyó con un juez penal, como su presidente, con un médico, encargado de los servicios sanitarios coordinados en el estado, y por un profesor. Las características principales del procedimiento, fueron las siguientes: la existencia de un

"instructor", designado de entre los miembros del tribunal por cada menor de dieciocho años consignado, con la función de instruir el expediente del menor, investigar su educación, sus condiciones físicas y mentales, y si ha estado física o moralmente abandonado; la resolución sería dictada por el tribunal en pleno, señalando la medida tutelar a que se sujetaría el menor; la medida se daría en función a la situación del menor, tomándose en cuenta su edad, su estado físico y mental, y si se hallaba moralmente abandonado o pervertido. La edad y éstos últimos aspectos se conjugaban para influir en el tipo de medida, un menor de doce años podía ser destinado a un establecimiento de educación, a una familia digna de confianza o con su propia familia, pero vigilándose su educación, y en otros casos, hacerse acreedor a una amonestación o al arresto escolar. Para los menores de dieciocho años, pero mayores de doce, su destino sería una casa de corrección, y con la posibilidad de ser entregado a una familia digna de confianza, a juicio del tribunal; las resoluciones del tribunal no aceptaban recurso alguno; la ejecución de las medidas quedaban a cargo del Ejecutivo del estado y; el menor podía disfrutar de la libertad condicional, si demostraba alguna enmienda y se acogía a las reglas de conducta fijadas por el Ejecutivo.

Ahora bien, en el establecimiento del Tribunal para Menores, en Querétaro, tienen que ver una serie de elementos, de los cuales es realmente producto, y que

histórica y socialmente se fueron vinculando y conjugando para abrir la brecha a las reformas jurídicas, mediante las cuales los menores infractores fueron apartándose de los establecimientos carcelarios y de los tribunales penales, y que finalmente llevarían a la institucionalización de su tratamiento correctivo.

El caso de Querétaro, que fue uno de los primeros estados de la República que estableció el Tribunal para Menores, no pudo haberse dado al margen de la política diseñada por el Gobierno Federal en esa época, como se manifestó en el Plan Sexenal de 1934-1940 y en las resoluciones de la Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e Intensificación de la Lucha contra la Delincuencia, celebrada en el año de 1936. La que a vez, tampoco es ajena a los acontecimientos sucedidos en el ámbito internacional, como fueron los Congresos Internacionales celebrados en las últimas décadas del siglo XIX y en las primeras del XX y; la fundación del primer Tribunal para Menores en los Estados Unidos de Norteamérica, en 1899. Pero Querétaro vino experimentando sus propios cambios, cuyo proceso se vió inmerso en los conflictos políticos, las dificultades económicas y los problemas sociales de esos tiempos, y en el cual se fueron atendiendo aspectos relativos a la cuestión carcelaria, la administración de justicia y la legislación penal. La situación presentada por los menores, su condición de antisociales o "delincuentes", o bien por su estado de

desprotección social, generaron una serie de medidas en el plano educativo, en el asistencial y en legal, que finalmente confluyeron en la formación de una institución supuestamente tutelar, reeducadora y correctiva: El Tribunal para Menores.

El enfoque que hemos querido darle al presente trabajo, tiene por objeto en no centrar únicamente el tema en el aspecto jurídico, sino considerar también los aspectos políticos, económicos y sociales, que forman parte del escenario en el contexto histórico bajo el cual se originan y reforman las instituciones jurídicas, y que incluso llegan a determinarlas o a influir en su instauración. Además, consideramos que la mayoría de los estudios sobre la delincuencia juvenil han venido centrando su atención en los supuestos psicológicos y biológicos, como determinantes de la conducta antisocial de los menores de edad, y se han descuidado los trabajos que indaguen sobre los procesos históricos y sociales que nos expliquen el surgimiento de normas e instituciones jurídicas.

Conforme a la estructura que le hemos asignado al desarrollo del trabajo, dividido en tres períodos, en el capítulo 1 estudiamos las formas que se implementaron, por parte del gobierno y sectores sociales, para atender la situación presentada por los menores (la educación y la beneficencia pública), el surgimiento de los ordenamientos penales y la forma de reglamentar la conducta delictiva de los menores, así como una descripción de la situación

socio-económica de Querétaro. En el período de 1867-1911.

En el capítulo 2 nos ocupamos por destacar los temas analizados por los Congresos Internacionales, relacionados con la reforma de los establecimientos penitenciarios y correccionales. Damos una descripción sucinta sobre el movimiento social que llevó a la fundación del primer Tribunal para Menores, en los Estados Unidos de Norteamérica. De igual manera, hacemos un seguimiento de cómo en la ciudad de México, se empezó a demandar la creación de los tribunales para menores, y que originó el establecimiento del Tribunal Administrativo para Menores del Distrito Federal. Con respecto a Querétaro, estudiamos los cambios que se dieron en el ámbito de la administración de justicia, las medidas tomadas por el gobierno para impulsar el desarrollo económico del estado, la evolución de la educación y el papel de la asistencia social, y el aspecto relativo a la reorganización del sistema carcelario. (período 1912-1927).

En el capítulo 3 tratamos sobre la reforma que dió origen al Tribunal para Menores del Distrito Federal, en 1928, su funcionamiento y principales características, de igual forma, destacamos los cambios que propició en el campo de la justicia juvenil las reformas penales federales de 1929 y 1931. De la administración gubernamental de don Saturnino Osornio, destacamos los aspectos de la educación, lo agrario, la reforma penal, las nuevas disposiciones para menores y la Ley de Prevención Social; para terminar con la

fundación del Tribunal para Menores en Querétaro, bajo la gestión gubernamental del coronel Ramón Rodríguez Familiar. Lo anterior, durante el período 1928-1936.

**CAPITULO 1**  
**HACIA LA INSTITUCIONALIZACION DE LA ATENCION**  
**A LOS MENORES ( PERIODO 1867-1911 ).**

## 1.1 LA SITUACION SOCIO-ECONOMICA DE QUERETARO.

Este período que comprende de la "Restauración de la República a la caída del gobierno porfirista", significó de hecho, la formación y consolidación del estado de Querétaro como entidad federativa y soberana.

Después del histórico sitio de la ciudad capital, su situación interna se expresó a través de diversos problemas sociales, económicos y políticos. Entre estos, había que enfrentar la reorganización de los diferentes ramos de la administración estatal y reorganizar, igualmente, a la sociedad, toda vez que ésta mostraba signos de descomposición social.

Las principales preocupaciones giraron en torno al aparato estatal, como la organización de la hacienda pública, la administración de justicia, la instrucción, la beneficencia pública y la seguridad.

La actividad económica del Estado estaba representada por la agricultura, la industria, la minería y el comercio. Sin embargo, no fue sino a partir de los años ochenta y principios del siglo XX, cuando hubo una reactivación en la economía del estado.

Con el ascenso al poder de Francisco González de Cosío (1880-1883, primer período y 1887-1911, segundo período) se logra impulsar la industria y el comercio a través de una serie de medidas y estímulos para los capitalistas. A pocos

meses de iniciado su primer período de gobierno se expidió un decreto en el que se exentaba de toda contribución por diez años a las fábricas de hilados y tejidos que se establecieran en el Estado, "ofreciéndose además una prima de dos mil pesos a la persona que en el corriente año (1881) establezca una fábrica en la que se dé ocupación constante por cinco años a más de trecientos trabajadores".<sup>1</sup>

Ante las facilidades ofrecidas por parte del gobierno, así como a la constante mejoría que se le iba dando a la ciudad de Querétaro (mejoras en el drenaje, dotación de agua, arreglo de las calles, etc.) y debido a la persistente promoción de su potencial industrial y agrícola, en el estado se empezaron a establecer algunas industrias, comercios e instituciones bancarias.

En lo que se refiere al ramo industrial, éste estuvo representado principalmente por la fábrica textil El Hércules, fundada en 1840 por Cayetano Rubio, importante para el estado de Querétaro y con presencia en el ámbito nacional. Junto a ésta industria sobresalían de igual manera, la Purísima, San Antonio y San José, todas pertenecientes a la rama textil.

Una idea de lo que era la rama textil en Querétaro nos la da, bajo el título "La Industria del algodón en

<sup>1</sup> La Sombra de Arteaga, periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, enero 29 de 1881, p. 22.

Querétaro", el periódico La Sombra de Arteaga,<sup>2</sup> el cual reprodujo los siguientes datos (que fueron tomados a la vez del Boletín de Agricultura, Minería e Industria de la Secretaría de Fomento):

"Existen tres fábricas de mantas, calicots, estampados e hilaza en grande escala, pertenecientes a la Compañía Industrial Manufacturera, y son Hércules, La Purísima y San Antonio, con potencia hidráulica de 106 caballos y dos máquinas de vapor.

Elaboración de dichas fábricas por año:

Mantas	327,243 piezas
Calicot	44,316 piezas
Estampados	52,710 piezas
Hilo e hilaza	254,150 kilogrs.
Número de telares en las 3 fábricas	676
Fuerza humana: 822 hombres y 267 mujeres,	
total	1,089
Promedio de salarios en el año	\$ 566,596.80
Valor del combustible empleados en el año	60,000.00
Valor de ventas en el id	3'757,191.00
FABRICA DE SAN JOSE	
Mantas que elabora	8,276 piezas.
Hilaza e hilo	70,415 kilos
Hombres que emplea	44
Promedio de salario anual	\$ 9,957.20
Ventas	"52,958.00
Valor de combustible en el año	"4,287.00
Aparte de las cuatro fábricas citadas se encuentran otras 75 de mayor o menor importancia que producen los artículos siguientes:	
Cambayas	31,720 piezas
Cantones	2,050
Rebozos	11,678 docenas
Hilo e hilaza	1,788 kilos
Se ocupan en estas industrias	790 hombres
El costo del salario anual es	\$ 63,777.60
El del combustible	502.00
El monto de ventas es de	124,425.00
Telares de mano para estas industrias	568".

<sup>2</sup> La Sombra de Arteaga, agosto 4 de 1900, p. 234.

Sumadas a éstas, existían otros establecimientos "industriales", entre los cuales podemos mencionar: hoteles, molinos, baños, de aguas gaseosas, de ladrillos (en la Hacienda Jurica), de hielo, de licores, de chocolate, muebles, etc., lo cuales en su mayoría se establecieron entre los años de 1880 a 1911.

En el año de 1880, en el Distrito del Centro (Querétaro) existían 387 establecimientos industriales y para el año de 1892, en los 18 municipios del Estado eran ya 849; durante este mismo año el desarrollo del comercio implicaba la cantidad de 475 establecimientos, en Querétaro.

Sin embargo, hay otros factores importantes que ayudaron a dar impulso al desarrollo industrial y comercial en la capital del estado. Uno de ellos fue el establecimiento de la vía férrea, con la que se unió a Querétaro con la capital de la República y con algunos estados vecinos; otro, es la creación de la Compañía Hidroeléctrica Queretana S.A.,<sup>3</sup> establecida con la

<sup>3</sup> La Compañía Hidroeléctrica Queretana, S.A., fue creada en los primeros años del nuevo siglo y bajo el impulso del español Ramón Bueno. Los directivos y accionistas de la misma fueron: "presidente, Sr. Ingeniero D. Francisco González de Cosío. Vicepresidente, Sr. Ing. D. Adolfo de la Isla. Vocales, señores D. Carlos M. Loyola, Gerente; Don Ramón Martínez Campillo, tesorero; D. Rosendo Rivera, Secretario; D. Desiderio Reséndiz, Comisario. Accionistas: Señora Doña Paula E. de Vicente, señoritas Angela, Delfina y Dolores G. de Cosío, Señores D. Ramón Bueno, Concesionario, Ingenieros Carlos y Juan B. Alcocer, Pascual y José, Ramón, Enrique, Fernando, Leopoldo y Arturo Martínez Uribe, Senador Bernabe Loyola, José, Alvaro y Fernando Loyola, Trinidad Rivera, Sabino Sánchez, Francisco Pando, Silviano Nieto, Dr. José Antonio de Echevarry,

finalidad de generar energía eléctrica para la ciudad de Querétaro y sus industrias, a través de la canalización de las aguas del Río de Tequisquiapan hasta el lugar conocido como "El paso de las Rosas," lugar en donde se construiría la planta. Bajo ese mismo fin, se habían iniciado los trabajos tendientes a aprovecharse las aguas del Río del Batán. Unidos a esos factores, también existe el hecho de la celebración de las exposiciones industriales en Querétaro, realizadas en los años de 1882 y 1901.

A pesar de los progresos alcanzados con la mejoría económica, reflejados más notoriamente la ciudad capital, los beneficios que trajo consigo no se vieron reflejados en las condiciones de vida de los sectores de la población trabajadora, "... el grueso de la población vivía y moría en condiciones deplorables: los beneficios del progreso y de la cultura no se derramaban hacia las clases humildes, que seguían tan necesitadas como antes".<sup>4</sup>

Es preciso indicar que, aparte de las características geográficas y la riqueza natural de Querétaro, como centro de inversión industrial y comercial, también se consideró como un elemento para promover el desarrollo económico, las condiciones favorables en el pago de la fuerza de trabajo,

Mariano Llanas Puesto, Ing. Luis M. Vega, Lic. Agustín Vega Pimentel, José M. Rivera, Cayetano Gutiérrez, Adolfo M. Aguilar, Juan J. de la Mota, Emilio Valdelamar, Saturnino del Llano, Dionisio Maciel Villa, Manuel Rubio Arriaga, Agustín M. Loyola, José M. Calvo y Augusto Gastinel. *La Sombra de Arteaga*, septiembre 23 de 1906, p. 328.

4 *Los Gobernantes de Querétaro: historia (1823-1987)*. J.R. Fortson y Cia. S.A. Editores, México, 1987, pp. 120-121.

tal como se deduce del siguiente texto:

" No es lógico esperar que esta ciudad sea en un porvenir tal vez corto, un centro industrial de primer orden? Veámos los elementos con que cuenta. El promedio del salario que gana en la ciudad un trabajador es de 0.62 diarios trabajando de las 7 a.m. a 1 p.m. y de las 2 p.m. a las 6. El promedio del salario del personal dependiente del comercio es de \$ 1.00 por día a contar de las 7 a.m.<sup>5</sup> a la 1 p.m. y de las 2 1/2 p.m. a las 8 p.m."

Dentro de este proceso iniciador del desarrollo económico estatal, que fincó mejores perspectivas en la situación económica y social de las clases poseedoras del poder pecuniario y político, resalta la preocupación por las condiciones de la población pobre y marginada, y por lo cual, se empieza a conformar toda una política "social" por parte del gobierno estatal apoyada por sectores de la sociedad acomodada. Buscar la forma de solucionar las carencias y las necesidades de aquella población serían los objetivos de esa política, la que para alcanzarlos toma como instrumentos a la educación, el adiestramiento en las artes y oficios y en la beneficencia pública y la caridad. Pero a su vez, y con el propósito de asegurar el control social y evitar las manifestaciones derivadas de la pobreza, las autoridades fueron creando la normatividad necesaria para regular las conductas consideradas como alteradoras del orden social, lo que llevó también, a la revisión de la funcionalidad del régimen carcelario y

<sup>5</sup> La Sombra de Arteaga, diciembre 16 de 1908, p. 437.

correccional queretano.

El origen de la creación de toda esa instrumentación asistencial, educativa y correctiva, estuvo en la visión y percepción que la clase dominante tenía de los problemas sociales de esa época; ya que para ellos, la pobreza significaba la fuente de todos los males sociales.

En el proceso asistencial público y privado cobra significativa importancia el papel asumido por el hospicio, el hospital y las organizaciones mutualistas y de caridad; en el terreno de las reformas jurídicas, sobresale la creación de nuevos ordenamientos de carácter penal, la formulación de reglas para las conductas de los menores de edad y las formas de castigo, y asimismo, es significativo la atención puesta en los establecimientos de reclusión y a las formas de buscar la corrección de los delincuentes.

## 1.2 LA BENEFICENCIA PUBLICA.

La creación de las instituciones asistenciales, así como de una serie de organizaciones privadas, respondió a las precarias condiciones de vida en que se hallaba la mayor parte de la población, la cual se hacía sentir en la ciudad de Querétaro a través de la afluencia de limosneros, vagabundos, ociosos, etc. Entonces, si el origen de esos problemas era la pobreza, se pensó en institucionalizar una política asistencial y de beneficencia.

El primer antecedente lo encontramos en un proyecto gubernamental, tendiente a la creación de establecimientos

de beneficencia. En el centro del proyecto se encontraba la idea de crearse una institución que diera educación y adiestramiento en el trabajo artesanal a los niños, a los artesanos y en si a la masa desempleada. De hecho, con la creación de esta institución se pretendía dar mayor atención a la población menor de edad, constituida por los niños y jóvenes marginados. En este proyecto y por lo que respecta a esta parte de la población, se fijaba a manera de justificación lo siguiente:

"Es una verdad palmaria, que bajo este sistema, el gobierno podría, de cada niño, formar un hábil artesano y un ciudadano útil, que honraria la patria y de cada niña una digna madre de familia".<sup>6</sup>

Sin embargo, dicho proyecto no se realizó, debido principalmente al costo económico que representaba para el gobierno.

No obstante, y como una medida alternativa, se buscó el reestablecimiento del Hospicio de Pobres, institución fundada por primera ocasión a instancia de las disposiciones testamentarias de la señora Josefa Vergara<sup>7</sup> en el año de 1808, pero que por diversas razones había permanecido cerrado durante varios años. Por medio de un

<sup>6</sup> "Propuesta al Gobierno del Estado sobre el proyecto de establecimientos de beneficencia", *La Sombra de Arteaga*, agosto 15 de 1867, pp. 2-3.

<sup>7</sup> La señora Josefa Vergara dispuso en su testamento la fundación de una casa hospicio en donde se recogieran a los pobres, así como la creación de una casa de recogidos o casa cuna para niños huérfanos, entre otras cosas. Véase María Josefa Vergara Hernández. *Testamento*, Col. Documentos de Querétaro, Secretaría de Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado, Querétaro, Qro. 1987.

decreto, en los primeros meses del año de 1868 se crearon dos hospicios de pobres: uno para Querétaro y otro para San Juan del Río. El primero dió cabida también a la gente de Tolimán y Jalpan, y el segundo, a los de Cadereyta y Amealco.

En los inicios de esta era asistencial, el interés del gobierno giró muchas veces en que los instrumentos de beneficencia pública cumplieran con su cometido o función, y en este sentido, la administración de las diversas instituciones estuvo a cargo del gobierno estatal, del gobierno municipal o por medio de Juntas.<sup>8</sup>

El Hospicio Vergara fue la institución ideal de internamiento para los menesterosos e indigentes de la ciudad capital, pues su atención abarcaba las principales necesidades humanas, a los internos se les asistía con comida, ropa, educación y capacitación en las artes y oficios, además de repartir raciones de comida y ropa a la población no internada. Para el internamiento no había distinción de sexo ni edad, todos podían entrar, sólo se necesitaba no tener medios para subsistir.

Sin embargo, la población infantil interna del Hospicio no era muy significativa, así como tampoco la suma total de los internos en dicha institución. Algunas cifras

<sup>8</sup> A finales de 1870 fue suprimida la Junta de Instrucción Pública y Beneficencia, que administraba la cárcel, el hospital y las escuelas. Pasando tal función al gobierno estatal. En 1875 se crean Las Juntas de Caridad, las cuales tendrían a su cargo los establecimientos benéficos, educativos y hospitalarios.

del número de internados se presentan en el siguiente cuadro:

PERSONAS ASILADAS EN EL HOSPICIO VERGARA.				
MES/ANO		NINOS	ADULTOS	TOTAL
Agosto	1879	37	--	37
Diciembre	1882	39	55	94
Junio	1885	--	--	130
Septiembre	1906	77	23	100
Septiembre	1908	--	--	110
Septiembre	1909	--	--	104
Septiembre	1910	--	--	130

FUENTE: *La Sombra de Arteaga*, 1879-1910.  
 Como se puede apreciar, en algunos casos las cantidades correspondientes a las columnas de "niños" y "dultos" no se especifican, ya que sólo encontramos la cantidad total.

Lo anterior contrasta más aún, si tomamos en cuenta la cantidad de habitantes con que contaba la ciudad de Querétaro entre esos años. Quizá la explicación de la poca afluencia de personas a esta institución era el rechazo al orden que se les trataba de imponer, es decir, había una resistencia a ser controlados y manejados.

Al llegar al gobierno, González de Cosío aplicó una serie de reformas en relación a la beneficencia pública. Hacia finales de 1881 se creó la Junta Vergara, pasando a ella los recursos y bienes que comprendían el albaceazgo de la señora Josefa Vergara y que administraba hasta ese momento el Ayuntamiento de la ciudad. Tres años más tarde y con la finalidad de que todo lo referente a la beneficencia mejorara en su cometido, se fusionaron las dos Juntas

existentes, es decir, La Junta Vergara y la de Caridad. Surgiendo como resultado la creación de la Junta Vergara y de Caridad.

Es importante resaltar que a la par de la Junta Vergara y de Caridad en esos años surgió un importante movimiento caritativo asistencial que se manifestó a través de asociaciones y de organizaciones mutualistas, con la finalidad de educar, socorrer y moralizar a la población marginada.

Sus actividades u obras benéficas consistieron entre otras, en regalar despensas, dar atención médica y proporcionar educación, principalmente a los niños.

Los integrantes de estas asociaciones provenían de los sectores que normalmente se les llamaba de "buena sociedad", haciéndose desde luego referencia a las clases privilegiadas que gobernaban, así como las vinculadas a la industria o al comercio.

Entre las asociaciones mutualistas y de caridad existían las siguientes: La San Vicente de Paul, la de Caridad, Clases Productoras, Caja de Ahorros, Guadalupe, San José, San Antonio, Providencia, Cámara de Comercio, La Esperanza, Sociedad Queretana de Beneficencia, entre otras.

De todas ellas, la que más destacó fue la llamada Asociación "San Vicente de Paul", dividida en dos secciones: una constituida por hombres y otra por mujeres. Respecto a la labor realizada, en sus informes se destacaba:

"Se repartieron 24,921 raciones y surtidose 872 recetas. Las raciones fueron compuestas de carne, arroz, frijol, leche y pan, y las de los enfermos de lo que necesitaban, según los médicos, para su salud. Repartió la asociación entre familias<sup>9</sup> pobres 63 colchones, sábanas, camisas, etc."

Con relación a la sección integrada por hombres, se decía:

"66 son los socios, atiende y socorre 20 familias, ha instruido a la moral a 300 niños y sostiene una escuela gratis y concurren 100 niños".<sup>10</sup>

Por último, en otro de sus informes de la "Asociación de Señoras de San Vicente de Paul", se expresaba:

"La sociedad repartió a los pobres, multitud de piezas de ropa, medicina a los enfermos, y auxilió a 2425 niños y les repartió libros para su instrucción. Socorrió a los pobres con 26,307 raciones. Cada una de ellas compuestas de carne, sal, leche, pan, frijol, haba o garbanzo".<sup>11</sup>

Junto a los cuantiosos recursos económicos legados por la señora Josefa Vergara, existieron otras personas que de igual forma destinaron parte de sus fortunas para socorrer a los pobres y quienes figuran como los principales

<sup>9</sup> Informe rendido en 1881. La Sombra de Arteaga, julio 28 de 1881, p. 213.

<sup>10</sup> La Sombra de Arteaga, agosto 2 de 1891, p. 382.

<sup>11</sup> La Sombra de Arteaga, julio 25 de 1885. p. 115.

"benefactores de Querétaro".<sup>12</sup>

Durante todos estos años que comprende este período (1867-1911), pero sobre todo a partir del gobierno de González de Cosío, se buscó llevar a Querétaro por la senda de "la paz, el orden y el progreso".

Los niños y jóvenes fueron figura principal en el cometido de las asociaciones y organizaciones caritativas, y desde luego, también del gobierno. Les preocupaban las desfavorables condiciones en que se desarrollaba esta parte de la población, y temían que en lo futuro, fueran un peligro para la sociedad. Por tal motivo, se dedicaron a tratar de resolverles sus problemas y necesidades, proporcionándoles alimentación, vestido, habitación (en algunos casos), educación e instrucción en las artes y oficios.

El "sentimiento piadoso" por la "humanidad doliente", forma de identificar a los filántropos y a los pobres en esos tiempos, rigió la manera de actuar de las personas

12 Estos benefactores, entre otros, son: "El Sr. Juan Caballero y Osio. (quien) Fundó un capital de cincuenta mil pesos, para que sus réditos se invirtieran en limosnas semanarias a los pobres vergonzantes, y más de doscientos dotes el que menos de trescientos pesos (sic), para huérfanas honradas, hujas de ciudadanos queretanos. D. Fausto Merine, legó sus haciendas llamadas El Obrajuelo, Santa Clara, Ixtla el Bajo, La Punta, Ameche y otras, para que sus productos anuales se dividieran en tres partes, dos de las cuales se deberían invertir en limosnas para los pobres, alimentos diarios y vestuario de los presos de la cárcel, recomendado que esos alimentos consistieran en la carne de res, frijol, garbanzos, tortillas o pan. El Sr. D. Francisco Taboada mandó fijar un capital de veinticinco mil pesos a favor de los pobres enfermos del Hospital de esta ciudad". La Sombra de Arteaga, diciembre 8 de 1885, p. 190.

caritativas de la sociedad pudiente. Tenían como propósito el de atender las necesidades y carencias de la población pobre y desamparada, pero a su vez, evitar la vagancia, la ociosidad y la delincuencia.

Al entrarse al siglo XX, una de las instituciones que continuaría con su cometido fue el Hospicio Vergara, administrado por la Junta Vergara y de Caridad. Durante los diez primeros años del nuevo siglo, el Hospicio fue objeto de ampliaciones con la finalidad de aumentar su capacidad y sobre todo, para establecerse en él los Talleres de la Escuela de Artes y Oficios.

### 1.3 LA EDUCACION

El abandono y la ausencia de educación en los hijos de las familias trabajadoras y marginadas, hizo pensar a los sectores sociales dominantes que la educación sería el medio más adecuado para sacarlos del atraso en que vivían, con la esperanza que en el futuro tuvieran un mejor porvenir.

Por ello, la preocupación giraba en torno a que esa "juventud que pulula por las calles" recibiera "educación, moralidad y amor al trabajo". Consecuentemente, uno de los problemas sociales que se trató de combatir fue la vagancia: todo ciudadano tenía la obligación de tener un trabajo o aprender un oficio, pues se decía, que en una "sociedad bien ordenada, no debía haber vagancia". En este

sentido, en el Plan de Estudios para el Estado de Querétaro,<sup>13</sup> se estableció la obligación a los padres de familia de enviar a sus hijos a la escuela, so pena de multa. Las calles serían vigiladas por los agentes de policía, con la finalidad de evitar que en horas de clase hubiera niños vagando.

En esos tiempos, no obstante que en el país se incrementara el número de escuelas, los hijos de la "clase laboriosa" en el mejor de los casos no pasaban de la educación impartida en las escuelas primarias. Sólo en casos excepcionales lograban tener estudios profesionales.<sup>14</sup>

Además, las condiciones económicas en que se hallaban ni siquiera les permitían contar con los útiles indispensables para acudir a la escuela. Con frecuencia éstos tenían que ser obsequiados y también dispensarlos del pago de cuotas.

En realidad, sólo se les quería dotar de los conocimientos suficientes que les permitieran capacitarse e

13 La Sombra de Arteaga, enero 11 de 1868, p. 1.

14 En torno a la educación, se ha escrito que "A partir de 1868 se pone de moda abrir escuelas primarias, medias y superiores. (se logra)...duplicar el número de alumnos en las escuelas oficiales. Las nuevas escuelas sin excepción, fueron del nuevo cuño: gubernamentales, gratuitas, láicas y devotas de la ciencia y la patria...Como quiera, aquella expansión educativa no toca al campo y en las ciudades se queda sin trasponer los límites de la clase media." Luis González, "El liberalismo triunfante". En Francisco Casanova Alvarez (compilador). México: economía, sociedad y política. De la República Restaurada a la Constitución de 1917, antología, Tomo 1, UNAM, México, 1985, pp. 67-68.

instruirse en las artes y oficios. Los niños deberían ser preparados para que, al igual que sus padres, siguieran prestando sus servicios ya fueran como artesanos u obreros. Por el contrario, las niñas recibirían una preparación que les permitiera ser en lo futuro eficientes madres de familia, aprendiendo de las labores domésticas.<sup>15</sup>

Algunos datos indicativos del crecimiento educativo, son los siguientes: en 1870 (según la Junta de Caridad e Instrucción Pública) había 20 establecimientos de educación primaria a donde concurrían 1642 alumnos, incluyéndose adultos; en 1886 había en el estado 86 planteles para niños con cerca de 7000 alumnos; en 1892 la ciudad de Querétaro contaba con 24 escuelas primarias, San Juan del Río con 10, Amealco 4, Cadereyta 19, Jalpan 13, Tolimán 12, a donde concurrían 4297 alumnos. En el estado existían 42 escuelas particulares con asistencia cercana a los mil alumnos. Para 1906 existían 157 escuelas y en 1910, había 205 escuelas primarias, incluyendo particulares, con 10,300 alumnos inscritos, en todo el estado.

Como un medio para hacer concurrir a los niños a las escuelas, con insistencia se recordaba que las leyes de educación<sup>16</sup> sancionaban a los padres o tutores que no

15 En un informe rendido por la Comisión de Instrucción a la Junta de Caridad, se mencionaba: "A las escuelas de niñas se han entregado también 39 piezas de lienzos distintos, para que éstas conforme al reglamento, aprendan a cortar y a coser vestidos, los que serán repartidos en la distribución de premios á los niños pobres de uno y otro sexo". La Sombra de Arteaga, agosto 8 de 1882, p. 223.

16 Si bien expresamente estas leyes no prohibían la vagancia, mediante la obligación de asistir a las escuelas,

cumplieran con la obligación de enviarlos a la escuela.

La educación fue vista, de alguna forma, como la salvación de la niñez perteneciente a las "clases proletarias". Los medios para lograrlo sería a través de su moralización, la disciplina en el trabajo, la educación e instrucción.

Para la clase dominante era importante e impostergable "arrancar del osio (sic) y de la vagancia a esa multitud de pequeños niños". los cuales, sino se moralizaban y sacaban de las condiciones en que se desarrollaban, "el pueblo sólo sería una masa abyecta y miserable, dispuesta a los vicios".

Durante el proceso de desarrollo de la educación en Querétaro, sobresale de manera importante la vinculación que se va a tratar de establecer entre la educación y la corrección de los delincuentes. Es decir, la educación no sólo sería para que las clases marginadas alcanzaran mejores niveles de vida, sino que además, ésta serviría

se sobreentendía de hecho. Para justificarse la "recolección de niños", con regularidad se recordaba que "uno de los artículos de la Ley General de Instrucción Pública dice: Los padres de familia y en general las personas que tengan a su cargo niños y niñas de cinco a diez años de edad, tienen obligación forzosa e imprescindible de mandarlos a las escuelas bajo la pena de doce y medio centavos por la primera vez, cincuenta por la segunda y en caso de reincidencia de cinco a quince días de prisión si no justificasen la causa legal de no haber cumplido con la ley. Además los guarda-cuarteles y agentes de policía tienen obligación de vigilar que los niños concurren a las escuelas, y los maestros de darles una constancia de que concurren, para evitarse así: que se confundan con los niños vagos y sean aprehendidos como tales". La Sombra de Arteaga, octubre 31 de 1886, p. 169.

como un medio de corrección. En este sentido, la escuela de Artes y Oficios representó la institución idónea para la corrección de los menores delincuentes.

Durante el gobierno del General Antonio Gayón (1876-1880) se crearon las escuelas de artes y oficios, una en Querétaro y otra en Toluca. El origen de su creación respondía al interés de beneficiar a los hijos de la clase trabajadora. Así lo dejó entrever el gobernador en su discurso, durante la apertura de sesiones del Congreso del Estado:

"La fundación de un colegio de artes y oficios, será uno de los proyectos que se someterá a vuestra aprobación. Y creo se la dareis en beneficio de los hijos de la clase desheredada y laboriosa, digna sin duda de mejor suerte que la miseria á que ha<sup>17</sup> sido condenada por el más punible abandono".

La preocupación por la juventud y por el establecimiento de esta institución, no sólo era del gobierno. En el año de 1878, el Sr. Santiago Carmona tuvo la intención de establecer en el ex-convento de Santa Teresa, una escuela de artes y oficios. Se proponía recibir en ella a los jóvenes de 10 a 15 años, que se le consignaran por corrección o aprendizaje.

En su proyecto para el establecimiento de dicha escuela, presentado a la Legislatura Local, señalaba que su propuesta tenía "por objeto principal ayudar al gobierno en

17 La Sombra de Arteaga, marzo 22 de 1877, p. 7.

el noble propósito de extirpar de raíz el vicio pernicioso de la vagancia, facilitando trabajo a los jóvenes, que careciendo de todo recurso, se dedica a buscar la vida por caminos extraviados, cuando la buscan, o que de lo contrario se entregan a todo género de vicios con grave perjuicio de la sociedad en que viven".<sup>18</sup>

En la Escuela de Artes y Oficios los jóvenes consignados o aprendices, recibirían instrucción en carpintería, carrocería, herrería, talabartería, zapatería y en platería.

De tal forma, que la creación de las escuelas de artes y oficios de hecho se irían constituyendo en una mera institución para la corrección de los menores condenados penalmente; toda vez que a través de los talleres establecidos en ellas se les buscaba corregir a partir del adiestramiento en un oficio y en el trabajo. Esta forma correctiva buscaría aplicarse años más tarde en las instalaciones del Hospicio Vergara.

#### 1.4 LAS PRIMERAS DISPOSICIONES ANTE LAS CONDUCTAS DELICTIVAS DE LOS MENORES.

Para Michel Foucault, la formación de la sociedad disciplinaria se caracteriza por la aparición, a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, de la reforma y

<sup>18</sup> La Sombra de Arteaga, mayo 3 de 1878, p. 222

reorganización del sistema judicial y penal.

Debiéndose las transformaciones de los sistemas penales, a la reelaboración teórica de la Ley Penal, hecho por Beccaria, Bentham, Brissot y los legisladores de los códigos penales de la época revolucionaria en Francia.

Foucault señala que el principio fundamental del sistema teórico de la ley penal definido por estos autores es que el crimen, en el sentido penal del término, no tiene relación alguna con la falta moral o religiosa. El crimen o la infracción penal es la ruptura con la ley, ley civil establecida en el seno de una sociedad. La infracción sólo puede darse con la existencia de una ley.

Otro principio consistía en que la ley penal debe simplemente representar lo que es útil para la sociedad, definir como reprimible lo que es nocivo. Un tercer principio, es la definición de crimen: es algo que daña a la sociedad, es un daño social, una perturbación, una incomodidad para el conjunto de la sociedad. Por consiguiente, surge una definición de criminal. El criminal es un enemigo social.

Continuando con Foucault, para éstos teóricos, cuatro tipos de castigo hay para el criminal: el primero, es la deportación; el segundo, una especie de exclusión, el aislamiento dentro del espacio moral, psicológico, público, constituido por la opinión; el tercero, la reparación del daño social, el trabajo forzado, que consiste en obligar a las personas a realizar una actividad útil para el estado o

la sociedad, de tal manera que el daño causado sea compensado, y en cuarto, la pena que consiste en hacer que el daño causado no pueda ser cometido nuevamente, que el individuo no pueda volver a tener deseos de causar un daño a la sociedad. Para obtenerse esto, la pena ideal es la pena del talión.

Estos proyectos de penalidad fueron sustituidos por una, que no fue tocada enteramente por Beccaria y Brissot, el encarcelamiento, la prisión. La prisión no pertenece al proyecto teórico de la reforma de la penalidad del siglo XVIII, surge a comienzos del siglo XIX como una institución de hecho, casi sin justificación teórica. La prisión se generalizaría a lo largo del siglo XIX y la legislación penal sufriría una inflexión en relación a lo establecido en la teoría. Es decir, la legislación penal se irá desviando de lo que podría llamarse utilidad social: no intentará sentar aquello que es socialmente útil sino, por el contrario, tratará de ajustarse al individuo. La penalidad del siglo XIX tiene en vista menos la defensa general de la sociedad que el control y reforma psicológica y moral de las actitudes y el comportamiento de los individuos.

El último punto fundamental que la teoría penal cuestiona aún más profundamente que Beccaria es que, para asegurar el control de los individuos -que no es ya reacción penal a la que hacen sino control de su comportamiento en el mismo momento en que se esboza- la

institución penal no puede estar en adelante enteramente en manos de un poder autónomo, el poder judicial.

El control de los individuos, esa suerte de control penal punitivo a nivel de sus virtualidades no puede ser efectuado por la justicia sino por una serie de poderes laterales, al margen de la justicia, tales como la policía y toda una red de instituciones de vigilancia y corrección: la policía para la vigilancia; y, las instituciones psicológicas, psiquiátricas, criminológicas, médicas y pedagógicas para la corrección. Es así que se desarrolla en el siglo XIX alrededor de la institución judicial y para permitirle asumir la función de control de los individuos al nivel de su peligrosidad, una gigantesca maquinaria de instituciones que encuadraron a éstos a lo largo de su existencia; instituciones pedagógicas como la escuela, psicológicas o psiquiátricas como el hospital, el asilo, etc. Esta red de un poder que no es judicial debe desempeñar una de las funciones que se atribuye la justicia así misma en esta etapa: función que no es ya de castigar las infracciones de los individuos sino de corregir sus virtualidades. Para Foucault esta es la sociedad disciplinaria y también, la edad del control social.<sup>19</sup>

En Querétaro estas "instituciones de vigilancia y corrección" producto de la "sociedad disciplinaria" se

<sup>19</sup> Lo anterior, y de manera más amplia véase en Michel Foucault. *La verdad y las formas jurídicas*, Col., hombre y sociedad, serie Mediaciones, Gedisa, México, 1983, pp. 91-98.

empiezan a generar en la segunda mitad del siglo XIX con el surgimiento de instituciones asistenciales y asociaciones de caridad que se empeñaban en socorrer a los necesitados. Estas fueron apoyadas e impulsadas por el gobierno, que junto con sectores privilegiados de la población, se abocaron a esta tarea.

En esta época la actividad filantrópica era significativamente reconocida, con frecuencia se solía insistir que "en Querétaro, socorrer al pobre es una verdadera práctica" desde tiempos de la "época del virreinato (donde) el ejercicio de la beneficencia pública viene siendo una especie de religión para los queretanos". La práctica de esta actividad se daba a través del otorgamiento de alimentos, la asistencia en lugares de internamiento como el hospicio y la cárcel, y por medio de la educación.<sup>20</sup>

Dentro de este proceso, reflejado por los marcados contrastes sociales y económicos, el interés por la administración de justicia sobresalía como un objetivo prioritario de los gobiernos queretanos. Para ello, se trató de reorganizar al Poder Judicial mediante la elección de sus miembros, de igual forma que las autoridades

<sup>20</sup> Estas actividades y los promotores de ellas han recibido algunas interpretaciones, como las siguientes: "A pesar de que frecuentemente son recordados como personas con una disposición 'humanitaria' que querían mejorar las condiciones existentes, en el fondo estaban protegiendo sus intereses de clase y contribuyendo a reforzar la ideología de la 'redención' por el trabajo, fomentando la necesidad de la disciplina". Rosa del Olmo. *América Latina y su criminología*, Siglo XXI, México, 1987, p. 38.

políticas. Era manifiesto también, la intención por darle a Querétaro un marco jurídico más acorde con los tiempos y sobre todo, encauzar el orden social y político. Entre la legislación, resalta la nueva Constitución Política<sup>21</sup> para el Estado y los ordenamientos penales, pues lo que se buscaba para Querétaro era su estabilidad, la paz, la seguridad y su desarrollo.

Con las leyes penales se pretendió frenar la delincuencia y la vagancia, cuidándose celosamente la vida y la propiedad de las personas.

Los castigos para los infractores de ellas giraron en torno al encarcelamiento y la pena de muerte. Para el encarcelamiento, que fue el más común, los legisladores queretanos partieron de ciertas circunstancias. comenzaron antes que nada, con establecer una clasificación de los delinquentes, respondiendo ésta a la gravedad de la falta o el delito.

En el proyecto de Constitución para el Estado de Querétaro, presentado a la Legislatura Local en 1867, en su artículo noveno contenía disposiciones en relación a la manera de como sería el aprisionamiento de los reos.

21 Esta nueva y tercera Constitución para Querétaro fue publicada el 6 de enero de 1869, su expedición fue en razón de que "Como la Constitución de Querétaro, databa de 1833 estaba en desacuerdo con la Constitución de la nación de 1857, no bastando que el General Arteaga en 1861, hubiese promulgado en esta capital las Leyes de Reforma..." Fernando Díaz Ramírez. "La reorganización del Estado". En Cecilia Landa Fonseca, (compiladora). Querétaro, textos de su historia, tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Gobierno del Estado de Querétaro, México, 1989, p. 105.

En dicho artículo se mencionaba que "los reos de delitos leves no pueden ser aprisionados en la misma cárcel que los criminales; los detenidos tampoco podrán estar en la misma cárcel que los demás; en consecuencia, al mes de publicada esta constitución, el ejecutivo habrá tenido cuidado de que todas las cárceles del estado, tengan tres divisiones con arreglo a la mente (sic) de este artículo. Habrá también un separo para los menores que cometan algún delito."

Con lo anterior, se pretendía que no existiera ningún contacto físico entre los reos criminales (sentenciados) y los presuntos criminales, es decir, los no sentenciados, así como con los reos que sólo recibían un castigo correccional. Consideraban que de darse la unión entre estas tres clases de reos, sería fatal para la sociedad "porque nuestras cárceles, tal cual hoy están establecidas, son un foco de corrupción, en donde se pervierten los menos malos con el trato íntimo".

Respecto a la separación de los menores de edad, se aclaró que su separación sólo sería mientras durara el juicio, pues una vez terminado, el sentenciado pasaría a la escuela de Oficio.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> La Escuela de Artes y Oficios fue el proyecto institucional para la corrección de los menores de edad, y sus antecedentes se remontan al gobierno de José María Arteaga (1860), pues se dice que fue él quien inauguró este tipo de escuelas. En 1867, por medio de un decreto, la Escuela de Artes y Oficios volvió a ser creada, pero supeditada a las condiciones del erario público. Véase en Fernando Díaz Ramírez. Op. Cit., pp. 105-106.

Con esos precedentes, Querétaro entraba o iniciaba una nueva etapa que se caracterizó por el surgimiento de un sistema carcelario con un sentido más humano y a la vez, con nuevos instrumentos para su corrección o rehabilitación, tanto para los adultos como para los menores de edad.

En 1870 el Distrito del Centro (Querétaro) contaba con cuatro cárceles: en la capital, Santa Rosa, la Cañada y en Hércules.

La opción que se presentó por estos años para sustituir a la cárcel fue la Penitenciaría,<sup>23</sup> que era una innovación en el sistema carcelario. Sin embargo, Querétaro no estaba preparado para adoptarlo, dejándolo ver así el general Antonio Gayón, quien manifestó que:

"Las cárceles del Estado no se encuentran por desgracia organizadas para el sistema penitenciario, único que conduce a la reforma del delincuente convirtiéndolo en útil ciudadano. Si una penitenciaría demanda grandes desembolsos que no pueden por ahora sufragar las arcas del erario; no será difícil por lo menos mejorar la organización de las prisiones, estableciendo en ellas talleres".<sup>24</sup>

<sup>23</sup> En 1877 el Gobierno Federal planteó el establecimiento de una Penitenciaría en el Distrito Federal, que ha decirse tendría dos departamentos: uno para la prisión solitaria de los reos incorregibles y otro para los demás, de manera que pudieran instruirse y consagrarse a un trabajo productivo. Por otra parte, se hacía la invitación a los gobernadores de los Estados para que impulsaran sus propias penitenciarías. La Sombra de Arteaga, febrero 26 de 1877, p. 1.

<sup>24</sup> Antonio Gayón, Memorias de los actos del gobierno interino, presentados ante la Legislatura local el 26 de marzo de 1877, p. 6.

Ciertamente, bajo el gobierno de Gayón, la cárcel de la ciudad de Querétaro comenzaría a sufrir una serie de cambios que modificarían de igual forma, las condiciones en que se hallaban los encarcelados.

Los edificios de las cárceles fueron mejorados, se introdujo la educación primaria y se establecieron talleres.<sup>25</sup> Si bien era cierto que con ello se terminaba con la "holganza" de los reos, lo es también, que de hecho aparecerían los primeros instrumentos de corrección o rehabilitación de los presos que aún se mantienen en nuestros días.

Los talleres que se establecieron fueron de carpintería, encuadernación, elaboración de sombreros de paja, de tejidos de algodón y lana, de zapatos y piezas de ropa, así como en la instrucción del manejo de máquinas de aserrar madera.

En las cárceles, se haría efectiva la separación entre delincuentes correccionales (que son los que cometen faltas leves y se castigan administrativamente) y los sentenciados, así como con los menores de edad.

A principios del siglo XX, la institución carcelaria presentaba una nueva imagen, los internos ya no permanecían

<sup>25</sup> A decir de Nydia Elizabeth Cruz, "La introducción de talleres de trabajos artesanales e industriales en las cárceles y penitenciarías fue una de las respuestas a las necesidades sociales del siglo XIX y principios del XX". Nydia Elizabeth Cruz. "Los encierros de los angeles. Las prisiones poblanas en el siglo XIX". En Carlos Contreras Cruz, compilador, *Espacios y perfiles*, UAP, México, 1989, p. 225.

inactivos, había menos insalubridad, pero sobre todo, se entendía que el preso no sólo tenía que ser castigado, sino reincorporado nuevamente a la sociedad con otra perspectiva de la vida.

En el Informe rendido por la Presidencia del Ayuntamiento de la ciudad de Querétaro, con relación a la cárcel, se mencionaba:

"En todo se ha procurado cononestar, hasta donde ha sido posible, la moralidad con la comodidad y seguridad de los encarcelados, la inapreciable ventaja de proporcionarles una instrucción elemental que servirá de base a su regeneración, atenta a la cultura de la época, y la independencia absoluta, necesaria en algunos casos con las condiciones higiénicas indispensables en esta clase de establecimientos, se dió amplitud a las cárceles, aumentándose el número de dormitorios; se construyeron suficientes celdillas o separos en los tres pisos del edificio, dotándolos convenientemente de inodoros con exepool y agua suficiente para su aseo...Se establecieron baños de regadera, tanto en la cárcel de criminales como en la de correccionales; destinándose un salón especial para la escuela...Igualmente se arregló un departamento especial para independer (sic) a los menores de edad..."<sup>26</sup>

Hasta aquí, pareciera que el cuadro regenerador del delincuente estaba completo, sin embargo faltarían por venir nuevos reglamentos (para las cárceles o prisiones) que tratarían, de igual forma, encauzar la conducta de los prisioneros.

<sup>26</sup> La Sombra de Arteaga, febrero 12 de 1902, p. 65.

El sistema carcelario queretano de principios del siglo XX, se caracterizó por las reformas desarrolladas a lo largo de las últimas décadas del XIX. Estas reformas consistieron, principalmente, en el mejoramiento material de las prisiones, la separación entre las diferentes clases de delincuentes, sobresaliendo de manera importante, la utilización de la educación y el trabajo como medios de corrección o readaptación de los infractores. Por medio de este sistema carcelario y correctivo, se buscaba que en esos establecimientos se observara "orden, limpieza, trabajo y moralidad".

El surgimiento de distintos ordenamientos penales en Querétaro, se dan durante las tres últimas décadas del siglo XIX. Su creación respondió a diferentes circunstancias, para frenar la criminalidad o para enfrentar problemas sociales, aunado a buscarse la seguridad y tranquilidad de los queretanos.

Los primeros ordenamientos se presentaron de manera fragmentada, respondiendo cada uno de ellos a penar y castigar uno o más hechos delictivos, es decir, no había una sola ley que integrara todas las acciones consideradas como delitos.

Ahora bien, dentro de la legislación penal y en cuanto a su violación, los niños o jóvenes menores de edad siempre estuvieron en sus supuestos jurídicos.

Sin embargo, la ley concedía diferencias entre los infractores menores de edad y los adultos, respecto a las

penas y castigos a que eran merecedores.

En materia de disposiciones o reglas específicas para menores de edad, el Código Penal del Distrito Federal<sup>27</sup> expedido por Benito Juárez en 1871, preceptuaba que los menores de nueve años no adquirirían responsabilidad penal.

Sin embargo, ese código penal consignó la reclusión para menores que fueran mayores de nueve años, aunque la pena de reclusión en estos no fuera tan drástica como se determinaba para los adultos. Así, se estableció la reclusión para menores: en establecimientos de corrección penal; en establecimientos de educación correccional como medida preventiva; y también la reclusión preventiva en escuelas de sordomudos y en hospitales.

En dicho código, la reclusión penal para los menores se reglamentaba de la manera siguiente:

"Artículo. 127. La reclusión de esta clase se hará efectiva en un establecimiento de corrección destinado exclusivamente para la represión de jóvenes mayores de nueve años y menores de dieciocho, que hayan delinquido con discernimiento. En dicho establecimiento no sólo sufrirán su pena, sino que recibirán al mismo tiempo educación física y moral.

Artículo 128. Los jóvenes condenados a reclusión penal, estarán en incomunicación absoluta al principio de su pena desde ocho hasta veinte días, según fuera la gravedad de su delito, pero pasado ese período trabajarán en común con los demás reclusos, a no ser que su conducta posterior haga de nuevo necesaria su incomunicación".

<sup>27</sup> "Código penal para el Distrito Federal y territorio de la Baja California, sobre delitos del fuero común y para toda la República, sobre delitos contra la Federación". Publicado en La Sombra de Arteaga el 6 de diciembre de 1874.

Por lo que respecta a la educación correccional, otros artículos la regulaban de esta forma :

Artículo 157. La reclusión preventiva en establecimiento de educación correccional, se aplicará :

I. A los acusados de nueve años, cuando se crea necesaria esa medida ya por no ser idónea para darles educación las personas que los tienen a su cargo, o por la gravedad de la infracción en que ellos incurrían;

II. A los menores de catorce años y mayores de nueve que, sin discernimiento, infrinjan alguna ley penal.

Artículo 159. El término de dicha reclusión lo fijará el juez, procurando que sea bastante para que el acusado concluya su educación primaria, y no excederá de seis años.

Artículo 162. En los casos de que hablan los artículos anteriores, podrá el juez que decreta la reclusión poner en libertad al recluso; siempre que éste acredite que puede volver al seno de su familia sin ser peligro para la sociedad, por haber mejorado de conducta y concluido su educación, o porque puede terminarla fuera del establecimiento".

Ante la posibilidad de que los menores de 18 años y mayores de nueve delincan con discernimiento, las penas eran reducidas en proporción a la que hubiese recibido un adulto, al respecto se señalaba:

"Artículo 224. Siempre que se declare que el acusado mayor de nueve años y menor de catorce delinquierá con discernimiento; se le condenará a reclusión en establecimiento de corrección penal por un tiempo que no baje de la tercera parte, ni exceda de la mitad, del término que debiera durar la pena que se le impondría siendo mayor de edad.

Artículo 225. Cuando el acusado sea mayor de catorce años y menor de dieciocho; la reclusión será por un tiempo que no baje de la mitad, ni exceda de los dos tercios de la pena que se le impondría siendo mayor de edad".

No obstante la existencia de normas exclusivas para los menores, a éstos les eran aplicadas las destinadas a los adultos como fue lo relativo a la libertad preparatoria, entre otras.

En Querétaro, el gobernador Antonio Gayón fue uno de los primeros que se distinguieron por la elaboración de la legislación penal local.<sup>28</sup> Sin embargo, la importancia de los diferentes ordenamientos expedidos por él, estriba en el sentido de que en éstos se contempla, por primera vez, reglas o disposiciones tendientes a castigar y regular la conducta delictiva de los menores de edad.

En 1877, expidió la "Ley de Procedimientos contra Ladrones", la que en relación a los menores establecía lo siguiente:

"Artículo 39. A los menores de diez años y medio, no se pondrán en jurado, sino que el juez los castigará correccionalmente. A los que no hayan cumplido la edad de diez y siete años, no se les impondrá la pena de muerte, sino la de trabajos forzados en obraje, tenería o panadería, la de obras públicas o presidio según las circunstancias del delito o la edad del delincuente.

Artículo 67. Todo dueño de tenería, obraje o panadería tiene la obligación de recibir en su oficina a los individuos que se le consignen conforme al artículo 39, quedando facultados para castigar prudencialmente a los que no cumplan con los deberes que les impongan".

<sup>28</sup> En su discurso pronunciado en la apertura de sesiones del Congreso local, había adelantado que: "la pronta y recta administración de justicia será otro de los objetos de vuestras importantes tareas. Entre las medidas conducentes a este fin, se recomienda la adopción del Código Penal y la expedición de una ley que arregle los procedimientos penales". La Sombra de Arteaga, marzo 22 de 1877, p. 8.

Hacia finales de este año, decretó una Ley en contra de la vagancia,<sup>29</sup> la cual de igual manera se ocupaba de los menores de edad.

Esta Ley consideraba como vagos a "todos aquellos que, sin tener bienes o rentas bastantes para la subsistencia no ejercen habitualmente algún oficio o profesión honesta y lucrativa". Con esta concepción o definición, las posibilidades de ser castigados se ampliaba considerablemente. Para la mayoría de la población empobrecida la opción que se le presentaba era trabajar o ser castigados. Pues éstos eran quienes no iban a tener bienes, rentas o profesión para vivir.

Al igual que en otros casos, los padres o encargados<sup>30</sup> de un menor eran objeto de castigos bajo el supuesto de fomentar la vagancia. Pues no debían consentir ni tolerar que los menores bajo su autoridad se abandonen, o que no se

<sup>29</sup> En el "considerando" de esta ley, se decía: "que la vagancia es fuente y origen de muchos males, porque además de ser un germen fecundo de toda clase de vicios, lleva con mucha frecuencia al seno del hogar doméstico la escasez y aún la miseria con grave perjuicio y detrimento de la familia que es la base de la sociedad: que es un hecho reconocido en todo el mundo civilizado que el trabajo es el más sólido fundamento de la prosperidad y bienestar de las naciones, por cuya causa es un deber ineludible de los gobiernos fomentarlo y protegerlo por todos los medios que estén a su alcance, reprimiendo la ociosidad que es la perfecta antítesis de aquél..." La Sombra de Arteaga, diciembre 20 de 1877, p. 52.

<sup>30</sup> El castigo para ellos, consistía, por primera vez, en una multa de diez a trescientos pesos o prisión de quince días a tres meses, según la autoridad. Por la segunda vez, hablándose de reincidencia, la pena era de tres meses a un año de prisión, según las circunstancias. En la tercera, se perdían los derechos de la patria potestad y los menores quedarían sujetos a lo que la autoridad resolviera para su educación.

dediquen a la instrucción primaria o el aprendizaje de alguna industria, ciencia o arte.

El castigo para los menores de edad calificados como vagos, consistía en destinárseles a los establecimientos de corrección, tales como los hospicios o casas de misericordia, dedicándolos a trabajos compatibles con su edad.

El tiempo que permanecían en estas instituciones sería el necesario "para que aprendan el oficio a que se les destine, o se acostumbren al trabajo, a juicio del juez". Por lo tanto, sólo podría alcanzar su libertad si demostraba que había aprendido el oficio y que tenía amor al trabajo. Por el contrario, si no aprendía el oficio "y el vago hubiere cumplido diez y seis años sin dar esperanzas de que aprenderá oficio o ame el trabajo, será consignado al servicio de las armas en las fuerzas del Estado, ó á (sic) alguno de los destinos de que hablan los artículos siguientes". Los otros destinos a que se refieren son el aprendizaje en talleres públicos y a la compostura de caminos.

Uno de los últimos ordenamientos expedidos por Antonio Gayón, fue la "Ley contra delitos de plagio y robo". Creada para proteger la vida y la propiedad, respondiendo de igual manera a la frecuencia con que estos delitos se sucitaban en el estado.

Como era de esperarse, los menores de edad no permanecieron fuera de ella, previniéndose al respecto que:

"ART. 58 A los que no hayan cumplido la edad de diez y siete años no se les impondrá la pena de muerte, sino la de obras o prisión según las circunstancias del delito y edad del delincuente, pues si este no cumpliere la de catorce años y se le aclara haber obrado con discernimiento, se le impondrá de la cuarta parte a la mitad de la pena que debía sufrir si fuera mayor de edad. Cuando el delincuente pasare de catorce años y no cumpliere diez y siete se le impondrá la pena de tercera a dos terceras partes de la cual debía<sup>31</sup> sufrir si fuera mayor de diez y siete años".

A partir de estas leyes, los gobiernos siguientes darían continuidad a la formulación de nuevos ordenamientos penales.<sup>32</sup>

Hacia finales del siglo XIX, Francisco González de Cosío expidió y publicó un nuevo Código Penal, el cual se pensó, fuera similar al del Distrito Federal.<sup>33</sup> Este código mantuvo una vigencia cercana a los cuarenta años.

La manera de reglamentar la conducta de los menores fue más o menos semejante a las contenidas en el código del Distrito Federal.

<sup>31</sup> La Sombra de Arteaga, 10. de marzo de 1878, p. 111.

<sup>32</sup> Rafael Olvera (gobernador, 1883-1887) expidió en 1885 el primer Código Penal para Querétaro. En 1889, González de Cosío expidió el de procedimientos penales.

<sup>33</sup> En su discurso ante la Cámara Legislativa, González de Cosío había manifestado: "Muy pronto presentaré a V.H. una iniciativa de reformas al código penal, siendo de advertir que ellas se han hecho, poniendo de acuerdo ese código, en cuanto es posible, con el actualmente en vigor en el Distrito Federal, por lo muy conveniente que es uniformar la legislación en todos los ramos". La Sombra de Arteaga, septiembre 29 de 1893, p. 438.

Para este nuevo código penal de Querétaro, los menores de diez años y medio no adquirirían responsabilidad penal, y los mayores de esta edad pero menores de catorce, si no se demostraba que habían obrado con discernimiento.

Nuevamente, la reclusión preventiva y reclusión penal sería el lugar destinado para los menores, dependiendo de la edad y la comisión del delito y si obró o no con discernimiento. La designación del lugar para la reclusión preventiva estaría a cargo de la autoridad política.

Como lugares de esta reclusión se contemplaban el hospital y los talleres, al efecto. el artículo 154 de dicho código disponía:

"La reclusión preventiva en el lugar que designa el gobierno, se aplicará:

I. A los acusados menores de diez años y medio, cuando se crea necesario esa medida, ya por no ser idónea para darles educación las personas que los tengan a su cargo, o ya por la gravedad de la infracción en que aquellos incurran;

II. A los menores de catorce años y mayores de diez años y medio que sin discernimiento infrinjan alguna ley penal".

En relación a la "aplicación de penas a los mayores de diez años y medio que no lleguen a diez y ocho, y a los sordomudos cuando delincan con discernimiento", se regulaba de la siguiente manera:

"ART. 212. Cuando el acusado mayor de diez años y medio y menor de catorce haya delinquido con discernimiento: I. Si hay esperanza de que se corrija, ya por que el delito sea leve, ya porque provenga de la vagancia a que se haya entregado el delincuente, se le condenará a reclusión en algún taller y por el tiempo que corresponda conforme a la fracción II;

II. En otros casos se le condenará á reclusión en un hospital por un tiempo que no baje de la tercia (sic) parte ni exceda de la mitad del término que debiera durar la pena que se le impondría siendo mayor de edad.

ART. 213. Cuando el acusado sea mayor de catorce años y menor de diez y ocho, la reclusión será por un tiempo que no baje de la mitad ni exceda de los dos tercios de la pena que se impondría siendo mayor de edad".

El tiempo de duración de la reclusión no podía ser mayor de seis años y los reclusos penalmente, que obren con discernimiento, eran sujetos también de la aplicación de las reglas comunes para los adultos.

El menor de edad recluso sólo podía obtener su libertad si acreditaba que "puede volver al seno de su familia, sin peligro para la sociedad, por haber mejorado de conducta y concluido su educación".

Al igual que el sistema penal hacía la distinción entre adultos y menores delincuentes, aplicando para estos casos, penas y medidas apropiadas a su edad. En el aspecto carcelario, también se procuró y formalizó la separación física entre los reclusos mayores y menores de edad, cuidándose que éstos tuvieran sus propias celdas.

Los elementos para "regenerar" o corregir las conductas de los menores fue a través de la educación y el trabajo. La educación al nivel primaria y el trabajo por medio de los talleres de la Escuela de Artes y Oficios. Esta en sus inicios como tal, se le vió como el lugar idóneo para instruir y capacitar a los hijos de la población marginada y trabajadora.

La idea de que esta escuela fuera también un lugar de corrección para los menores delincuentes, nació de la propuesta del Sr. Santiago Carmona por el año de 1878. Su creación permitiría que "el joven sentenciado correccionalmente pasará, en vez de la cárcel, único asilo que hoy tiene, a un establecimiento que le permitiera trabajo y los medios de labrarse un porvenir honrado".

La construcción y terminación de la Escuela de Artes y Oficios se haría realidad durante los primeros diez años del siglo XX, en las instalaciones del Hospicio Vergara. Su finalidad, consistía en que fuera de utilidad, tanto de los asilados como de los correccionales adolescentes. Los talleres con que contaría esta escuela fueron de carpintería, herrería y carrocería, entre otros.

Sin embargo, tras llevar adelante su cometido por algunos años, en 1911 fue transformada en una "fábrica",<sup>34</sup> con el arrendamiento de sus talleres a un particular. Con ello, se trastocaba de alguna manera su cometido o finalidad y lo que se apreciaba era la consolidación de

<sup>34</sup> El periódico oficial del estado, publicó bajo el título "Exención de impuestos a una nueva industria", el siguiente texto: "El Sr. Gobernador, Ing. D. Francisco González de Cosío, que procura siempre fomentar la industria del Estado de su digno cargo, acaba de conceder al Sr. D. Vicente Ruíz exención de impuestos municipales y del estado, por el término de diez años, para la fabricación de toda clase de muebles. El Sr. Ruíz ha tomado en arrendamiento los magníficos talleres del Hospicio Vergara y en ellos establecerá la fábrica a que aludimos. Para lograr el buen éxito del negocio ha contratado hábiles operarios y suficiente cantidad de madera americana, en la actualidad cuenta con cincuenta operantes entre los cuales se encuentran algunos jóvenes asilados del hospicio..." *La Sombra de arteaga*, marzo 16 de 1911, p. 90.

inculcarse la disciplina del trabajo, aprovechándose de la mano de obra de los asilados y correccionales menores de edad.

**CAPITULO 2**  
**LOS CONGRESOS INTERNACIONALES Y EL PRIMER**  
**TRIBUNAL PARA MENORES ( PERIODO 1912-1927 ).**

## 2.1 LOS CONGRESOS INTERNACIONALES PARA LA REFORMA PENITENCIARIA Y PENAL.<sup>1</sup>

La entrada al siglo XX trajo consigo importantes cambios en materia penal, penitenciaria y correccional. Cambios propiciados y alentados con la realización de una serie de Congresos Internacionales, iniciados en los Estados Unidos de América y seguidos en los países europeos. La organización para celebrar estos encuentros estuvo a cargo de comisiones u organizaciones previamente establecidas, como lo fueron: La Comisión Penitenciaria Internacional; una comisión integrada por Lombroso, Ferri y Garofalo, entre otros, que organizaron los encuentros de Antropología Criminal ; y la Comisión de la Unión Internacional de Derecho Penal.

El I Congreso Penitenciario Internacional<sup>2</sup> se reunió

<sup>1</sup> En la exposición de éste tema, y en el que trata sobre el primer tribunal para menores, creado en los Estados Unidos de Norteamérica, nos hemos apoyado principalmente en la información contenida en los siguientes trabajos: Rosa del Olmo. *América Latina y su Criminología*, siglo XXI, México, 1987, pp. 50-80. Anthony M. Platt. *Los "Salvadores del Niño" o la invención de la delincuencia*, siglo XXI, México, 1982, pp. 72-202.

<sup>2</sup> Entre los países latinoamericanos que asistieron a este congreso, estuvieron Brasil y Chile. México aunque no asistió, estuvo representado por Enoch C. Wines, representante de los Estados Unidos, e interesado en "propiciar reformas penitenciarias en América Latina. Por eso, cuando le presentó al gobierno mexicano un informe sobre el congreso, cumpliendo así con su carácter de delegado mexicano, señaló lo siguiente: me atrevo pues a esperar que este trabajo, bien sea que se publique en parte o en su totalidad, como lo considere oportuno el gobierno de V.E. podría ser de utilidad a la reforma de las prisiones en México y aún en los demás países hispanoamericanos". Rosa del Olmo. Op. Cit., p. 61.

en Londres en 1872, conocido como el primer congreso sobre la prevención y represión del delito, incluyendo el tratamiento penal y reformativo. Este primer acercamiento, sirvió para el intercambio de información y comparación de experiencias sobre las estadísticas carcelarias, los sistemas penales, los efectos sobre las formas de castigo y tratamiento, y los métodos adoptados para la represión y prevención del delito. Para su estudio se dividieron en tres grupos, que fueron: 1) la administración de justicia antes de la sentencia; 2) la ejecución de las penas y el régimen penitenciario; y 3) el régimen de liberados y las sociedades de patronato.

El II Congreso Penitenciario se celebró en Estocolmo, Suecia, en 1878. Los trabajos realizados en este congreso se dividieron en tres secciones: de legislación penal, de establecimientos penitenciarios y de prevención. Sus principales resoluciones fueron las siguientes: la necesidad de unificar las penas privativas de libertad, de un poder central para dirigir las prisiones, de la formación profesional del personal penitenciario, de la estadística penitenciaria internacional, de la creación de patronatos de liberados, y de agravar las penas para los reincidentes. En torno a los menores de edad, se dijo: "la educación impartida en los establecimientos debe corresponder a las condiciones en que viven las clases obreras. A saber, una enseñanza escolar al nivel de las escuelas primarias, la mayor simplicidad en la

alimentación, el vestuario y la vivienda y ante todo el trabajo ... (además, de que) la administración de los establecimientos debe velar porque los alumnos, al salir tengan un lugar en un hogar honesto como peones, sirvientes, aprendices, etc."<sup>3</sup>

En 1885, se realizó el III Congreso Penitenciario en Roma, Italia. Las discusiones giraron en relación a los posibles cambios en la construcción de las prisiones, la necesidad de la creación de comités de vigilancia y asistencia penitenciaria en los establecimientos, y en relación a la alimentación de los detenidos. Durante este mismo año y lugar, se celebró el I Congreso Internacional de Antropología Criminal, con la finalidad de discutirse las principales ideas de la escuela positivista italiana y particularmente la teoría de Lombroso sobre el criminal nato expuesta en su obra de "El hombre delincuente". Pero además, su realización se debió al interés y a los trabajos encaminados a tratar sobre los delincuentes y no delincuentes, respondiendo también a la necesidad de introducirse la antropología a las prisiones.

De los siete congresos de antropología criminal, todos ellos realizados en países europeos, Rosa del Olmo extrae el siguiente resumen: "La revisión general de los siete

<sup>3</sup> Citado por Rosa del Olmo. Op. Cit., p. 64.

congresos de antropología criminal, celebrados entre 1885 y 1911, refleja la dirección que tomaría el control de la delincuencia en esa época, control que sólo se lograría, según la escuela positivista, por medio del estudio "científico" del individuo delincuente. Se destaca en primer lugar - por estar presente en cada congreso - la preocupación por establecer características físicas de los delincuentes que los distinguiese de los no delincuentes; la relación entre la locura y la delincuencia y, particularmente, entre la degeneración (física o moral) y la delincuencia. Asimismo, la concepción del delincuente como enfermo que podía ser curado, dando lugar a que se promulgara "el tratamiento" de ese delincuente con la ayuda de la antropología criminal y de la psiquiatría".<sup>4</sup>

En 1888 nace en Alemania la Unión Internacional de Derecho Penal, con la finalidad de que las tendencias reformadoras en torno a la legislación penal, tuvieran más peso.

La Unión celebró un total de doce congresos internacionales, desde 1889 hasta 1913. "En sus doce congresos, la Unión se preocupó por cuatro áreas de investigación fundamentales: el delito, y concretamente propiciar estudios comparativos de derecho penal de la

<sup>4</sup> Ibid., pp. 69-70.

época; las causas del delito, destacándose en esta área dos puntos: la organización de las estadísticas sobre reincidencia y estudiar la influencia de la vejez en la delincuencia; los medios para combatir el delito, área a la cual le dedicaron mayor tiempo, y donde se incluyeron los siguientes aspectos: los jóvenes delincuentes, la reincidencia, las penas cortas de prisión, la condena condicional, la multa, la deportación, el patronato, la mendicidad y vagancia, y la trata de blancas; y, por último, el procedimiento penal que abarcó el procedimiento penal sumario, la instrucción, la víctima y la formación de los criminalistas".<sup>5</sup>

Siguiendo con la realización de los congresos penitenciarios, éstos continuaron reafirmando y concretando los puntos que con anterioridad se habían venido tratando, como fue el caso del trabajo en las prisiones. Situación a la que se dió respuesta en el IV Congreso, celebrado en Rusia, pues éste se inclinó porque el Estado fuera quien se encargara de organizarlo y regularlo. Se pronunció por la creación de la cátedra penitenciaria, por la adopción de la extradición como regla general en las legislaciones penales y estableció reglas de selección de los funcionarios penitenciarios.

<sup>5</sup> Ibid., p. 72.

En el V Congreso celebrado en París, en 1895, entre sus resoluciones destaca lo siguiente: la validez internacional de las sentencias penales; la necesidad de un entendimiento internacional sobre los procedimientos antropométricos, iniciándose un debate sobre un posible reglamento carcelario. Por otra parte, se determinó que el recluso no tiene derecho a un salario, sino a una gratificación; la internación en asilos o departamentos especiales de los delincuentes dementes y señalándose como una medida eficaz contra los mendigos y vagabundos, el internamiento prolongado en colonias especiales de trabajo.

El VI Congreso Penitenciario, reunido en 1900, tuvo como punto fundamental el problema relativo a los menores y adolescentes. En él se discutió la posibilidad de adoptarse en Europa el sistema de reformatorio norteamericano, y asimismo, se admitió que se considerara el envío de los menores más aptos a las colonias que mantenían en ese tiempo los países europeos, como una medida preventiva, o de lo contrario, ser ubicados en lugares sanos y con un trabajo seguro.

Dentro del VII Congreso, celebrado en 1905, se consolidó la pena de multa; se inclinó por la clasificación de los delincuentes en grupos separados según la conducta y la edad; recomendó el trabajo al aire libre, para los reclusos con penas entre 1 y 10 años. Pidió la intervención del Estado en las sociedades de patronato para vigilar su funcionamiento, y la creación de Centros de Observación

para los jóvenes delincuentes.

El VIII y último Congreso Penitenciario Internacional, celebrado en 1910 en Washington, E.U. se aprobó la sentencia indeterminada y el tratamiento individualizado del delincuente. Desarrolló las medidas de seguridad para ebrios, multirreincidentes, dementes, mendigos y vagabundos. "Estableció los métodos del sistema penitenciario moderno: ningún individuo debe ser considerado como incapaz de enmienda; es de interés público hacer esfuerzos para la enmienda de los delincuentes; esta enmienda podrá lograrse mejor bajo la influencia de una instrucción religiosa y moral, de una educación intelectual y física, de un trabajo eficaz para asegurar al recluso la posibilidad de ganarse la vida en el futuro; un período de tratamiento relativamente largo es preferible para la consecución de eficaces resultados que las penas cortas de prisión; el tratamiento reformador debe combinarse con un sistema de libertad condicional y debe adoptarse un sistema especial de tratamiento para los criminales adolescentes, sean o no reincidentes".

A decir de Rosa del Olmo, "la institucionalización del control social se inicia en Cincinnati en 1870<sup>6</sup> y se

<sup>6</sup> En 1870, tuvo lugar en Cincinnati, Ohio, la realización del Congreso Nacional sobre la Disciplina de las Penitenciarias y establecimientos de reforma, convocado por la Asociación Nacional de Prisiones de los Estados Unidos. El cual, en materia penal, promulgó la Declaración de Principios, haciéndose referencia a: la religión como agente de reforma más importante, el trabajo, la educación y los hábitos morales de los reclusos, la necesidad de la

consolida cuarenta años más tarde en Washington en 1910".

Debido a la Primera Guerra Mundial, las distintas organizaciones suspendieron la realización de los congresos internacionales, reanudando sus encuentros años más tarde.

## 2.2 EL PRIMER TRIBUNAL PARA MENORES.

El surgimiento del Tribunal para Menores en Illinois, E.U., en 1899, se dió dentro del proceso reformador que mundialmente se promovía por esos años, quedando de manifiesto en los diversos congresos internacionales, el interés por abordarse la situación presentada por los menores "delincuentes".

Sin embargo, el proceso que dió origen al Tribunal para Menores tuvo su propio desarrollo, protagonizado por los distintos actores sociales que en él intervinieron, y que fueron conocidos o identificados como el "Movimiento pro salvación del niño".<sup>7</sup>

sentencia indeterminada, la creación de sociedades de asistencia posinstitucional, la eliminación de las penas cortas de prisión, entre otras.

<sup>7</sup> Platt, en el estudio que hace de dicho movimiento, lo concibe de la forma siguiente: "La denominación de 'salvadores del niño' se emplea para designar a un grupo de reformadores 'desinteresados' que veían su causa como un caso de conciencia y moral, y no favorecía a ninguna clase ni ningún interés político en particular. Los salvadores del niño se consideraban así mismos altruistas y humanitarios, dedicados a salvar a quienes tenían un lugar menos afortunado en el orden social". Anthony M. Platt. Op Cit., p. 31.

Sin tratar de dar un mayor análisis sobre este movimiento, sólo nos limitaremos a exponer algunas referencias que permitan dar una visión sucinta del mismo.

EL "movimiento pro salvación del niño" estuvo constituido por una variedad de organizaciones públicas y privadas, las cuales centraban su atención, por un lado, en los menores de edad, y por el otro, en las instituciones encargadas de castigar a los menores "delincuentes".

Entre estas organizaciones, se encontraba la Board of State Commissioners of Public Charities de Illinois, cuyo origen se remonta al año de 1869 y que entre sus tareas, inspeccionaba las instituciones de caridad y correccionales del Estado. En sus primeros resultados, criticó al sistema carcelario, ya que éste se encontraba desorganizado, no mantenía una clasificación científica para los delincuentes y sus programas de educación eran inadecuados. Criticaba además, la promiscuidad entre jóvenes y adultos, hombres y mujeres, etc.

El conocimiento sobre las condiciones que imperaban en la cárcel y en particular, la situación en que se hallaban los menores de edad, dió la pauta para que las organizaciones implementaran actividades en busca de reformas, tendientes a cambiar o a revertir dicha situación.

En este sentido, las principales demandas giraron en torno a la separación en las cárceles entre jóvenes y adultos, y a que mejoraran las condiciones en la cárcel

para los niños. Los menores eran detenidos en la cárcel o en la casa de corrección, lugares considerados por algunas organizaciones como "lugares de vicio". Como alternativas, se presentaron el reformatorio, las escuelas industriales y las escuelas de oficios.

Sin embargo, ante los abusos persistentes en las instituciones de corrección, "había un consenso general de opinión entre los expertos de beneficencia del Estado y las organizaciones privadas pro salvación del niño, en el sentido de que no debía someterse a proceso a los niños en tribunales penales, ni encarcelarlos con delincuentes de mayor edad".<sup>8</sup>

Para el año de 1893, la gran cantidad de niños en la cárcel motivó a las organizaciones a incrementar sus actividades en busca de las nuevas reformas. En esa búsqueda, en 1891 se planteó - por parte de la agrupación Women's Club de Chicago - la creación de un Tribunal para Menores, con el fin de "salvar a los niños del contagio por contacto con delincuentes mayores". Para alcanzar sus reformas, el movimiento pro salvación del niño buscó el apoyo de grupos profesionales, como fue el caso del Colegio de Abogados, quienes trabajaron en conjunto para la elaboración del proyecto de ley del tribunal para menores.

<sup>8</sup> Ibid., p. 140.

La culminación de este proceso se dió el 14 de abril de 1899, cuando el Congreso Norteamericano aprobó la "ley para reglamentar el tratamiento y control de los niños dependientes, descuidados y delincuentes".<sup>9</sup>

La ley traería consigo características y nuevas formas de atención o tratamiento para los menores de edad, que marcaría la diferencia con los tribunales comunes, constituyéndose a la vez, la administración de la justicia juvenil.

"La administración de la justicia para los menores difería en muchos respectos (sic) del proceso en una corte criminal. No se acusaba a un niño sino se le ofrecía ayuda y guía; se entendía que la intervención en su vida no le pondría el estigma de un antecedente penal; los expedientes

<sup>9</sup> Anthony M. Platt, señalaba que: "Con la ley de tribunales para menores de 1899 culminaban casi treinta años de esfuerzos reformistas por las organizaciones salvadoras del niño en Illinois. Su éxito se debió en gran medida al hecho de que contaba con un amplio patrocinio y, a su vez, satisfacía a diversos grupos de intereses: 1) las organizaciones religiosas apoyaban la ley porque se pedía de los jueces de tribunales para menores que sentenciaran a los niños a instituciones de acuerdo con su preferencia religiosa; 2) la legislación de escuelas industriales no era revocada por esta ley, y las escuelas industriales conservaban la facultad de dar suelta a sus pupilos o ponerlos en hogares adoptivos sin el consentimiento del tribunal; 3) la Board of Public Charities consideraba la ley de tribunales para menores como una confirmación de principios básicos de la penología preventiva: amplio control sobre los jóvenes "delincuentes", separación de los delincuentes de los reos adultos, acceso a la juventud predelincente, sentencias indeterminadas y formalidades judiciales mínimas; 4) los administradores de reformatorios elogiaron la ley como un medio de facilitar el envío y la soltura de "delincuentes" de un modo concorde con los requerimientos de la "nueva penología". Op. Cit., pp. 149-150.

judiciales no solían ponerse a la disposición de la prensa ni del público; y las audiencias se celebraban en un ambiente relativamente privado; los procedimientos eran informales y las salvaguardas del proceso no eran aplicables a la jurisdicción civil del tribunal".<sup>10</sup>

Ahora bien, en cuanto a las causas o hechos típicados, por los cuales los menores podían ser considerados como delincuentes, "los estatutos del tribunal para menores permitían a las cortes investigar una gran variedad de necesidades o de mal comportamiento de los menores. Eran definiciones estatutarias de 'delincuencia': 1) los actos que serían delincuencia si fueran cometidos por adultos, 2) los actos transgresores de las ordenanzas condales, ciudadanas o municipales y 3) las transgresiones de conceptos generales vagamente definidos, como 'comportamiento vicioso o inmoral', 'incorregibilidad', 'holgazanería', 'lenguaje blasfemo o indecente', 'ser un vago', 'vivir con una persona viciosa o de mala fama', etc."<sup>11</sup> Los jueces de Tribunales para Menores podían investigar los antecedentes sociales de los niños delincuentes, examinaban la motivación personal y la intención delictiva, además, eran apoyados por un amplio

<sup>10</sup> Citado por Platt. Op. Cit., p. 152.

<sup>11</sup> Ibid., pp. 152-153.

personal<sup>12</sup> que los auxiliaba en su cometido.

"La ley de 1899 declaraba que los niños menores de doce años no debían ser enviados a una cárcel ni (a) una delegación de policía y disponía que si el niño no puede dar fianza, puede ser encargado al cuidado de un sheriff, un oficial de policía o una de vigilancia, quienes lo pondrán en un lugar apropiado proporcionado por la ciudad o el condado, fuera del recinto de toda cárcel o delegación de policía".<sup>13</sup>

Finalmente, Platt describía al tribunal para menores, "como una institución especializada que ejecutó las políticas jurídicas tradicionales con más eficacia y flexibilidad".<sup>14</sup>

12 "El personal del tribunal para menores del condado de Cook se componía de: 1) seis agentes de libertad condicional pagados por entidades privadas, en particular el Women's Club de Chicago; 2) una mujer de color que dedica todo su tiempo a trabajar gratis, y cuyos servicios son inestimables para el tribunal, ya que se ocupa de todos los niños de color"; 3) veintiún oficiales para investigar la asistencia a las escuelas, pagados por y responsables ante la junta de educación; 4) dieciseis oficiales de policía, pagados por el departamento de policía de Chicago, destinados a ayudar a los funcionarios generales de libertad condicional en su labor de visitación y 5) treinta y seis ciudadanos privados que a veces eran encargados de vigilar a los niños en libertad condicional". Citado por Anthony M. Platt, p. 154.

13 Ibid., p. 160.

14 Ibid., p. 202.

## 2.3 EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO PARA MENORES DEL DISTRITO FEDERAL.

Los antecedentes históricos de las normas jurídicas que comtenplaban una forma especial de castigar a los menores "delincuentes," se remontan en nuestro país, a las legislaciones penales de las últimas décadas del siglo pasado.

El Código Penal de 1871, del Distrito Federal, contenía de manera específica el procedimiento a seguir para la represión de los menores de edad. Dicho procedimiento, se caracterizaba por tres situaciones, principalmente: los menores de nueve años no adquirirían responsabilidad penal por las faltas o delitos cometidos; los de nueve a catorce, sólo eran responsables si se demostraba que habían actuado con discernimiento ; y la existencia de un sistema de penas atenuadas, para determinados casos.

Sin embargo, el primer intento por reformarse las reglas establecidas en la legislación anterior fue hasta 1908, cuando se trató de crear un tribunal más apropiado para juzgar a los menores de edad.

La iniciativa para la creación del "Juez Paternal" estuvo a cargo del Lic. Antonio Ramos Pedrueza, quien la presentó al Secretario de Gobernación, Ramón Corral.

Esta nueva figura jurídica, del juez paternal, no era

una invención original para juzgar a los menores en el Distrito Federal, sino que se trataba de tomar la experiencia de los Estados Unidos de América, propiamente del Estado de New York.

En la competencia y dentro de la función del juez paternal, éste "solo se ocupaba de delitos leves; que ellos deberían ser producidos del mal ejemplo de los padres que eran, a menudo, viciosos, miserables o de vida promiscua. El juez paternal era suave y enérgico, y esto producía buen efecto si los menores no estaban pervertidos aún. El juez no debería perder contacto con el menor y con su intervención lograba que él tuviera escuela y taller, cuyos efectos aseguraban su corrección".<sup>15</sup>

Además, el juez dentro de sus atribuciones, debía "dedicarse de modo especial al estudio de la infancia y de la juventud de los delincuentes; apreciar cada caso en sus detalles y circunstancias peculiares; remontarse a los antecedentes, a fin de conocer la causa generadora del delito y proceder aplicando a cada uno lo que en justicia le corresponda, pero siempre sobre la base de que es preciso evitar, con el mayor empeño y con la más resuelta decisión la entrada a la cárcel".<sup>16</sup>

Dado el interés que encontró la propuesta en las

<sup>15</sup> Hector Solís Quiroga. **Justicia de Menores**, Porrúa, México, 1986, p. 30.

<sup>16</sup> Luis Rodríguez Manzanera. **Criminalidad de Menores**, Porrúa, México, 1987, p. 348.

autoridades capitalinas, la iniciativa de reforma pasó a dictaminación, la cual corrió a cargo de los licenciados Miguel S. Macedo y Victoriano Pimentel, quienes la rindieron en 1912, "aprobando la medida y aconsejando se dejara fuera del Código Penal a los menores de 18 años y se abandonara la cuestión del discernimiento, que estaba de moda. Proponían investigar la persona y ambiente del menor, su escuela y su familia, y establecer la libertad vigilada, dando escasa importancia al hecho en si mismo".<sup>17</sup>

Sin embargo, y no obstante el apoyo dado a la reforma, que trataba de sustraer a los menores de la ley penal, ésta no logró llegar a la realidad ni a la práctica, debido principalmente, a las circunstancias creadas por la Revolución de 1910 y a la necesidad de una reforma más amplia del sistema penal. Quedando los proyectos y las ideas, "como el primer antecedente serio de la creación de Tribunales para menores en México".<sup>18</sup>

La década de 1920 fue muy significativa para el Movimiento Reformador Mexicano<sup>19</sup> interesado en las

<sup>17</sup> Solís Quiroga. Op. Cit., p. 30.

<sup>18</sup> Rodríguez Manzanera. Op. Cit., p. 348.

<sup>19</sup> Elena Azaola, haciendo alusión a este movimiento, señala que "en los años siguientes (de 1912) de manera muy similar a como había ocurrido en Estados Unidos, hubo diversas agrupaciones que se pronunciaron para crear tribunales especializados y por dejar de enviar a los niños a prisión". *La Institución Correccional en México, una mirada extraviada*, Ciesas-Siglo XXI, México, 1990, p. 51.

situaciones que afectaban a la infancia y juventud, y en la búsqueda de instituciones o alternativas más apropiadas para su atención y corrección.

A finales de 1920, con motivo de las reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales de fuero común del Distrito Federal, se contempló la creación del Tribunal Protector del Hogar y la Infancia. Se pretendía que dicho tribunal tuviera un carácter colegiado y se diera participación dentro del procedimiento, al ministerio público. "Los autores del proyecto fueron los abogados Martínez Alomía y Carlos M. Angeles, y el criterio que sostuvieron era la protección de la infancia y la familia, mediante sus atribuciones civiles y penales; en éstas habría proceso y formal prisión, pero se dictarían medidas preventivas".<sup>20</sup>

Si bien nuevamente este intento no prosperó, los interesados en promover dichos cambios siguieron haciendo sus planteamientos y dando sus justificaciones. Como sucedió en los Congresos del Niño y en el Criminológico, celebrados en nuestro país en los años de 1921 y 1923, respectivamente. En dichos foros se llegó al consenso en que se debería de crear el tribunal para menores, y aún la formación de patronatos de protección a la infancia.

Ante las propuestas y los pronunciamientos expresados a través de distintas tribunas, que demandaban la creación

<sup>20</sup> Solís Quiroga. Op. Cit., p. 31.

de instituciones públicas asistenciales y el establecimiento del Tribunal para Menores, - siendo que el estado de San Luis Potosí, en 1923, ya lo había creado - el gobierno de la Capital de la República, expidió el 19 de agosto de 1926 "El Reglamento para la calificación de los infractores menores de edad en el Distrito Federal".<sup>21</sup> Con ello, se daba origen al Tribunal Administrativo para Menores.

En la parte del "considerando" de tal reglamento, y después de recalcarse el deber que tiene el Estado de proteger a la sociedad de los actos delictivos, reprimiendo y regenerando a los delincuentes, con la aplicación de medidas preventivas que oportunamente pongan a salvo al individuo de las fuentes de perversión, se mencionaba que el Estado "debe acudir primeramente en auxilio de los menores de edad, que al violar los reglamentos gubernativos, acusan su iniciación en el camino de la delincuencia, reclamando urgentemente la intervención del gobierno y de las organizaciones sociales para corregir su perturbación física o mental y eliminar los primeros gérmenes de perversión moral".

El nuevo Tribunal Administrativo para Menores nacía de manera provisional, en tanto que el Congreso de la Unión expedía una legislación adecuada de protección a la

<sup>21</sup> Tal Reglamento fue expedido por Francisco R. Serrano, gobernador del Distrito Federal y publicado en el Diario Oficial el 8 de octubre de 1926, pp. 14-16.

infancia y se resolvía "sobre el establecimiento de los tribunales infantiles requeridos desde hace tiempo por las necesidades sociales".

Cabe ubicar que con la creación del tribunal, no sólo se pretendía que se abocara a la observación y estudio de las condiciones sociales, pedagógicas, médicas o mentales de los infractores menores de edad, y dictándose en su caso, las medidas pertinentes, sino se quería además, que su campo de acción fuera más amplio, que brindara protección a los menores dentro de la sociedad, al igual que la recién creada Junta Federal de Protección a la Infancia.

Del mencionado Reglamento, se desprende que el tribunal se integraba con tres jueces, de los cuales tendrían que ser un profesor normalista, un médico y un "experto en estudios psicotécnicos", compuesto por dos hombres y una mujer. A las instituciones, fundaciones y asociaciones públicas y privadas, comprometidas con la protección a la infancia, se les asignaba el papel de colaboradores en los trabajos del tribunal.

Básicamente, las atribuciones del tribunal consistieron en calificar a los menores de dieciséis años, infractores de los reglamentos gubernativos o de las faltas sancionadas por la ley penal; estudiar las solicitudes de los menores de edad sentenciados por los tribunales y que tengan posibilidades de reducirseles o conmutárseles las penas, y los casos de menores de edad "delincuentes" que

fueran absueltos por los tribunales, por haber obrado sin discernimiento; conocer casos de vagancia y mendicidad de menores de dieciocho años, cuando los tribunales no tengan competencia; auxiliar a los tribunales cuando se siga proceso a menores de edad, si es requerido; conocer los casos de menores de dieciseis años incorregibles, a solicitud de los padres o tutores; y dirigir los establecimientos correccionales.

La base del procedimiento del tribunal residió en la observación de los menores, de sus aspectos físico y mental, social y pedagógico. La observación la realizaban los propios jueces, los integrantes del departamento técnico y por los delegados de la Junta de Protección a la Infancia, su duración alcanzaba hasta los quince días.

Para la celebración de las audiencias, era preferible que se dieran en un ámbito de privacidad y dentro de un ambiente familiar, sin ninguna semejanza a las prácticas judiciales, pero sí cargada de "la severidad paternal y la crítica serena, necesarias para hacer comprender al menor los errores o malas acciones cometidas".

El tribunal no dictaba sentencias sino medidas preventivas o educadoras, podía sujetar al menor a un tratamiento médico, amonestarlo, vigilarlo, darle educación correccional o corrección penal.

Así, las primeras personas que en calidad de jueces integraron el tribunal administrativo para menores fueron: Roberto Solís Quiroga, en aquel tiempo, médico e inspector

de las escuelas penitenciarias del Distrito Federal; Salvador M. Lima, profesor normalista y director escolar de los establecimientos penales del gobierno del D.F. y; Guadalupe Zuñiga de González, psicóloga y profesora.

El 11 de enero de 1927, se dió a conocer "el primer caso de que conoce el Tribunal Infantil",<sup>22</sup> se trataba de un menor de 14 años y con oficio de bolero, que era acusado de haber cometido "varias raterías".

Diez días despues, se daba a conocer la resolución emitida por el tribunal. la cual, fue de la manera siguiente:

"Después de revisar el expediente formado con motivo del estudio del menor...y de la observación personal, este tribunal hace a esa superioridad la siguiente recomendación:...es un joven bien dotado que, por abandono material y moral de su familia, ha vegetado en un medio vicioso y ha cometido faltas que nada amenguan la delicadeza de sus sentimientos de niño ni su vigor psicofísico. Alejado de ese medio material y social mejorará muy pronto y tiene el deseo más vivo de llegar a ser un buen mexicano. Por lo expuesto, convendrá gestionar su<sup>23</sup> ingreso a una escuela industrial..."

Con la creación del Tribunal Administrativo sólo se sustrajo parcialmente a los menores de edad de la

<sup>22</sup> El Universal, 11 de enero de 1927, sección segunda, p.1.

<sup>23</sup> El Universal, 21 de enero de 1927, sección segunda, p. 1.

legislación penal, y no obstante de tener un procedimiento propio, se desempeñaba también como auxiliar de los tribunales comunes, quienes siguieron juzgando a los menores de dieciocho años.

#### 2.4 LA SOCIEDAD Y EL SISTEMA JUDICIAL DEL ESTADO DE QUERETARO.

Al dejar Francisco González de Cosío el gobierno de Querétaro, el 31 de marzo de 1911, se dió inicio en la entidad a una etapa de gobiernos interinos que se prolongaría hasta el año de 1931,<sup>24</sup> debido sobre todo a la situación creada por el movimiento revolucionario iniciado en 1910, y a los conflictos políticos que le siguieron.

En los primeros años de la lucha armada y durante el gobierno de Carlos M. Loyola (1911-1913), se procuró mantener inalterable la paz y la tranquilidad de los queretanos, combatiéndose a los grupos revolucionarios<sup>25</sup> que

<sup>24</sup> Entre los años de 1911 a 1931, solo tres gobernantes concluyeron todo el período de su gobierno: Ernesto Perusquía (1917-1919), José María Truchuelo (1920-1923) y Constantino Llaca Nieto (1925-1927). El último gobierno interino fue el de Ramón Anaya, de junio de 1930 a septiembre de 1931.

<sup>25</sup> En relación a la entrada de fuerzas revolucionarias, el periódico oficial del Estado señalaba: "En la presente época (1912) ha dado nuestro estado un noble ejemplo a la República, pues en medio de las agitaciones que la invaden, el pueblo queretano ha permanecido tranquilo, y como no simpatiza ni con el revolucionario Orozco, ni con el tristemente celebre Zapata, no hay temores de un levantamiento". *La Sombra de Arteaga*, septiembre 26 de 1912, p. 270.

de manera esporádica hacían sus incursiones al territorio del Estado, y haciéndose lo mismo contra cualquier acto que trastocase el orden público.

Si bien de Querétaro no surgió ningún movimiento armado que participara<sup>26</sup> activamente en la lucha revolucionaria, sí se vio afectado por ese proceso, principalmente en la ciudad capital del Estado. Debido sobre todo, a su ubicación geográfica en el paso a la ciudad de México y al norte del país.

Para la protección de los intereses públicos y privados, se sumaron a las acciones de las autoridades grupos sociales y particulares. Como fue el caso, a finales de marzo de 1912, en donde la Cámara de Comercio de Querétaro convocó a la organización de un "Cuerpo de Voluntarios", formado por miembros del comercio y por personas de "buena voluntad", con el objeto de defenderse de los actos violentos y delictivos. Para contribuir así, junto con las autoridades, "a la conservación del orden y resguardo de vidas, honras e intereses".

Conforme las fuerzas armadas se redefinían o se

<sup>26</sup> La explicación a la escasa participación de Querétaro en la lucha armada, "se halla en que los queretanos fueron a lo largo de su historia muy arraigados a sus costumbres, muy religiosos y en cierto sentido podemos decir que hasta apolíticos. La gran mayoría de la gente pudiente en la entidad se dedicaba a la agricultura y poseía grandes extensiones de tierra y, por lo tanto, eran amantes de la estabilidad, del orden y del mantenimiento del status quo". Cecilia Landa Fonseca. **Querétaro, una historia compartida**, Gobierno del Estado de Querétaro e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Querétaro, México, 1990. p. 117.

extinguían al calor de la lucha armada y se pasaba a la dominación de los grupos políticos nacionales, y con la promulgación de las Constituciones Políticas Federal y Local, del 5 de febrero y 9 de septiembre de 1917, respectivamente, se inició la pacificación del país. En tal sentido el Gobierno Federal, encabezado por don Venustiano Carranza, se ocupaba con exterminar las fuerzas cedillistas, villistas y zapatistas.

Por su parte, el gobierno estatal, al mando de Ernesto Perusquía (1917-1919), procuraba pacificar el territorio queretano, tratando de acabar con los rebeldes y "bandoleros". Con esta finalidad y para la protección de los intereses de las haciendas, autorizó para que sus propietarios armaran a sus peones y empleados. A los ciudadanos en particular, también se les concedió portar armas, para su defensa personal.

Conforme cedía el conflicto armado y se avanzaba en la obra de pacificación, en el Estado se dió inicio a un nuevo período, caracterizado por las reformas jurídicas, políticas y sociales<sup>27</sup> que buscaban crear las condiciones

<sup>27</sup> Hay dos gobernadores que por la importancia de sus reformas, destacan durante este período: Federico Montes (1915-1917) y José María Truchuelo (1920-1923). Durante el gobierno de Montes se atendió la administración de justicia, se creó el Ministerio Público, una comisión agraria, la dirección de educación pública, se reglamentaron las condiciones de trabajo para los peones del campo, las Juntas de Administración Municipal y seis municipios para el Estado: Amealco, Cadereyta, Colón, Jalpan, San Juan del Río y Querétaro. Con Truchuelo, se expidió la ley agraria del estado, la de Hacienda del estado y los municipios, se reglamentó la prostitución, el ministerio público, etc.

propicias para la estabilidad y para la lucha por el poder a través de la vía político electoral.

#### 2.4.1 ACCIONES PARA EL DESARROLLO

Al llegar la década de los 20s., la población de Querétaro era de 220,232 habitantes, que comparada a la de 1910 (244,663 hbs), mostraba una disminución de cerca de 25,000 habitantes. Dicha población se encontraba distribuida de la siguiente manera:

CUADRO 1  
Población por municipios y sexo.  
Censo de 1921.

Municipios.	Hombres.	Mujeres.	Total.
Querétaro	34078	38554	72632
San Juan del Río	19938	20263	40201
Amealco	10510	10178	20688
Cadereyta	10904	11317	22221
Tolimán	13433	13887	27320
Jalpan	18558	18621	37170
Total.	107421	112811	220232

Fuente: *La Sombra de Arteaga*, 29 de septiembre de 1923, p. 311.

El municipio de Querétaro concentraba la tercera parte de la población con sus 72632 habitantes. Distribuida

conforme al cuadro siguiente:

CUADRO 2

Población del Municipio de Querétaro, por sexo.

Censo de 1921.

Ciudad/delegaciones.	Hombres.	Mujeres.	Total
Querétaro	16543	21174	37717
La Cañada	8779	8790	17569
El Pueblito	4001	3905	7906
Santa Rosa	4755	4685	9440
Total	34078	38554	72632

Fuente: *La Sombra de Arteaga*, 29 de septiembre de 1923, p. 311.

Por otra parte, el rezago en la atención a las necesidades sociales era muy significativo, pues existían grandes problemas en materia de salud, educación y asistencia social. Los que se agravaban por las dificultades económicas y políticas que repercutían en la función gubernamental.

Los ingresos del erario público provenían, principalmente, de la recabación del impuesto predial, pues el aporte de la industria y el comercio era mínimo, ya que se cuidaba su desarrollo y se procuraba de no grabarlas con impuestos.

Durante estos años (1912-1927), la agricultura continuó representando la principal actividad económica en el estado, mientras que la industria no sufría mayores cambios en su desarrollo, salvo la creación de algunos

establecimientos, no obstante que, los gobiernos queretanos preocupados por impulsar el desarrollo económico, hayan dictado medidas con ese objetivo: como eximir, condonar y otorgar impuestos especiales a las industrias; iniciar obras de irrigación para apoyar la producción agrícola y; mejorar y establecer las vías de comunicación con todos los municipios de la entidad, y la capital del estado con la Ciudad de México.

En el ramo industrial, las fábricas textiles<sup>28</sup> dominaban esta actividad, al frente de la cuales se encontraban El Hércules, San José de la Montaña y la Compañía Bonetera Queretana, a las que se sumaban entre otras, las de producción de mosaicos, harinas y aceites.

Eximir del pago de impuestos por un tiempo determinado a los fabricantes, fue una de las medidas más comunes que se tomaron, como lo muestra el siguiente texto:

"Se amplió a la fábrica de tejidos y bonetería del Sr. Luis G. Magallón la franquicia que para la fábrica de medias se le había dado, eximiéndolo de toda clase de derechos municipales y del Estado...bajo el concepto de que se fabricará hilaza que pueda ser adquirida en condiciones razonables para los tejedores pobres, quienes eran antes víctimas de irritantes explotaciones. Otro objeto tan interesante como éste se tuvo en consideración

<sup>28</sup> Algunos establecimientos sufrieron la suspensión de sus actividades, ya por falta de materia prima o por conflictos laborales. En 1913, por falta de algodón suspendieron sus actividades La Purísima y El Hércules, y en 1917, por demandas salariales. Durante este mismo año, por falta de explosivos, paró también la compañía minera "Ajuchitán Mining & Co."

para otorgar la franquicia de que se trata y es el de que, ensanchándose mediante aquella, la confección de artefactos del ramo de bonetería, puedan encontrar trabajo muchas mujeres pertenecientes a las clases humildes de nuestro pueblo, que se alejarán así de los peligros de la prostitución".<sup>29</sup>

De manera similar, en 1919, se anunciaba la rebaja de los impuestos al señor Antonio F. de Jauregui, para el establecimiento de una "fábrica de papel". Con la sola condición de que vendiera al gobierno estatal y municipal, el papel que le requirieran, a un precio de costo. Por último, a mediados de 1926, se conoció la creación de una "fábrica de sombreros" y otra de "muebles finos y corrientes". con la condición de que los empleados fueran "hijos de Querétaro".

En lo que corresponde al incremento y mejoramiento de las vías de comunicación, tanto para el interior del estado como con exterior, se dieron a través de una serie de acciones.

Primeramente, se buscó reparar las líneas telefónicas, dañadas durante los años más conflictivos de la revolución, e integrar por este medio a todos los municipios del estado. El mejoramiento y la apertura de nuevos caminos, fue otro de los objetivos que se plantearon las autoridades. Con este fin, en la ciudad de Querétaro y en San Juan del Río, se crearon las Juntas de Caminos y Puentes, principalmente con el objeto de mejorar el camino

<sup>29</sup> La Sombra de Arteaga, 30 de octubre de 1913.

carretero entre Querétaro y la ciudad de México.<sup>30</sup> Por ley del 16 de abril de 1925, el gobernador interino Gral. Julian Malo Juvera, declaró de utilidad pública la apertura de caminos.

#### 2.4.2 EL DESARROLLO DE LA EDUCACION

El estado en que se hallaba la educación en Querétaro, se caracterizaba por las considerables deficiencias y carencias, además de que sus alcances, sólo beneficiaban a una mínima parte de la población en edad escolar.

En la mayor parte de las poblaciones y localidades del territorio queretano no existían escuelas, pues en el mayor de los casos, éstas se concentraban en las cabeceras distritales o municipales. Siendo desde luego, la más abandonada, la comunidad rural.

Según el Censo de Población de 1910, en el Estado había 84,656 menores de edad de un total de 244,663 habitantes. De los cuáles, sólo 44,719 sabían leer y escribir. (Véase el cuadro siguiente).

<sup>30</sup> Ernesto Perusquía, Primer Informe de Gobierno, rendido el 16 de septiembre de 1917. *La Sombra de Arteaga*, 22 de septiembre de 1917.

CUADRO 3  
Población por instrucción y sexo.  
Censo de 1910.

Población.	Hombres.	Mujeres.	Total.
Saben leer y escribir	21412	17084	38496
Sólo saben leer	2848	3455	6303
No saben leer ni escribir(menores de 12 años)	35633	34407	70040
No saben leer ni escribir(mayores de 12 años)	61409	68413	129822
Se ignora	1	1	2
Total.	121303	23360	244663

Fuente: La Sombra de Arteaga, junio 5 de 1913.

Para los años siguientes, y con los esfuerzos que le imprimieron las autoridades gubernamentales, la educación tuvo ligeros avances, que no obstante su crecimiento cualitativo, en lo cuantitativo no se reflejó.

En 1912, el número de establecimientos educativos sostenidos por el Estado, en enseñanza primaria, fue de 150 y con una asistencia anual de 5664 escolares.<sup>31</sup> Además de contar con el Colegio Civil, la Escuela Normal y la de Bellas Artes. Durante este año, se intentó la creación de las Escuelas Rudimentarias en el Estado, consistente en un proyecto federal para la educación de los grupos

<sup>31</sup> Carlos M. Loyola, Primer Informe de gobierno, 16 de septiembre de 1912. La Sombra de Arteaga, octubre 3 de 1912.

indígenas.<sup>32</sup>

Sin embargo, por la agudización del conflicto armado y la caída del Presidente Francisco I. Madero, estas escuelas no llegaron a establecerse sino hasta años más tarde y con base a la Constitución Política Federal de 1917.

Dentro del sistema educativo queretano, que empezaba a configurarse, el desarrollo de la educación primaria mereció un marcado interés por parte de las autoridades gubernamentales, con objeto de contrarrestar los altos índices de analfabetismo que venía padeciendo el Estado. Sin embargo, en este proceso, no sólo se tuvo que hacer frente a las dificultades económicas, sino también a la actitud asumida por una parte de la población, en el sentido de no enviar a sus hijos a las escuelas.

<sup>32</sup> El Dr. José Siurob fue comisionado por parte del Gobierno Federal para instaurar en Querétaro las Escuelas Rudimentarias. Al efecto, en un artículo publicado en el periódico oficial dijo: "Una de las más hermosas promesas que originaron el triunfo de la gloriosa Revolución de 1911. Fue la fundación de las Escuelas Rudimentarias, que distribuyendo la luz entre la raza indígena aclararían su negro porvenir, convirtiéndolos de bestias de carga en ciudadanos, haciendo su voto consciente y efectivo y poniendo de esta manera en manos del pueblo la mayor arma contra los tiranos de mañana, que es dicho voto". *La Sombra de Arteaga*, 25 de enero de 1912, p. 36.

Cuadro 4

Alumnos matriculados y asistencia a las escuelas primarias, de enero a junio de 1913.

Distritos.	Matriculados.		Promedio. de asistencia.	
	Niños	Niñas	Niños	Niñas.
Querétaro	1169	1434	1165	1101
San Juan del Río	730	397	631	313
Amealco	418	62	171	27
Cadereyta	693	290	519	181
Tolimán	590	405	379	311
Jalpan	593	458	424	352
Total	4193	2046	3289	1295

Fuente: *La Sombra de Arteaga*, octubre 30 de 1913, pp. 381-382.

Ante aquella situación, para lograr que la niñez recibiera educación y asistiera realmente a las escuelas, se implementaron medidas tendientes con este fin: para el caso de que los padres o tutores no enviaran a las escuelas a los niños bajo su cuidado, serían sancionados con multas o arrestos; asimismo, por acuerdos entre autoridades educativas y municipales, se autorizaba a la policía para recoger a los niños en edad escolar que no asistieran a la escuela.

Así como se mostraba un marcado interés por el crecimiento de la educación primaria,<sup>33</sup> con el fin de darse

<sup>33</sup> Debido a que los recursos económicos de los Ayuntamientos no eran suficientes para solventar los gastos en educación, el gobierno estatal creó el "Impuesto para sostener la educación popular", cediendo el 50% para las autoridades municipales. Ernesto Perusquía, Primer Informe de Gobierno, *La Sombra de Arteaga*, 22 de septiembre de 1917.

nuevas opciones de educación para la juventud marginada, se dió origen a la enseñanza técnica a través del establecimiento de las escuelas industriales. De estas, llegaron a figurar la Escuela Industrial Femenil y la Industrial "Héroe de Nacozari" (para jóvenes).

No obstante los esfuerzos puestos en la educación pública estatal, los datos oficiales (CUADRO 5) no reflejan un crecimiento importante, y sí por el contrario, un notable retroceso en comparación con otros años.

Cuadro 5  
Escuelas primarias oficiales del Estado  
y número de alumnos, años de 1919 y 1924\*.

MUNICIPIOS	1919		1924	
	No.de esc.	Alumnos	No.de esc.	Alumnos
Amealco	2	89	3	93
Cadereyta	6	202	4	171
Colón	-	-	2	61
Jalpan	11	332	3	108
Querétaro	15	2017	28	1455
San Juan del Río	10	554	7	487
Tolimán	6	181	2	120
TOTAL	50	3375	52	2495

\* Los datos de 1924 no incluyen las escuelas sostenidas por la Federación.  
Fuente: La Sombra de Arteaga, 7 de febrero de 1920 y 4 de abril de 1925.

Por otro lado, el crecimiento de la enseñanza privada era más amplio, ya que para 1924 casi cubría la totalidad

de las cabeceras municipales. (Cuadro 6).

Cuadro 6  
Escuelas primarias privadas y número de  
alumnos en 1924.

MUNICIPIOS.	No.de Escuelas.	Alumnos
Amealco	6	262
Cadereyta	1	62
Colón	8	172
Jalpan	1	32
Querétaro	15	602
San Juan del Río	15	670
Tolimán	0	0
TOTAL	46	861

Fuente: *La Sombra de Arteaga*, abril 4 de  
1925, p. 111.

Con la expedición de la ley 29, por el gobernador José María Truchuelo, reglamentaria del artículo 123, fracción XII, de la Constitución Política de la República, se crearon formalmente las Escuelas Rudimentarias o especiales en el Estado de Querétaro. Con esta ley se estableció la obligación para que en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra, se instalaran escuelas sostenidas, en su mayor parte, por los propietarios de dichos establecimientos.

Con esto, se buscaba que los trabajadores de esos centros laborales, junto con sus hijos, recibieran

educación.<sup>34</sup>

La vigilancia y el cuidado para que se llevara a la realidad la creación de estas escuelas, se dió a los Ayuntamientos, a quienes además se facultó para imponer sanciones para el caso de no seguirse con las disposiciones que regulaban el funcionamiento de las nuevas escuelas.

Asimismo, con el afán de buscar otras alternativas educativas y ocupacionales, pero sobre todo, para mejorar un servicio que las clases pudientes recibían en sus hogares, se crearon los cursos de "enseñanza doméstica" en la Escuela Industrial Femenil.

Los cursos iban dirigidos a la juventud femenina, pero fundamentalmente a la mujer de las clases humildes de la población. Con esta enseñanza, se decía, se obtendría una abundante servidumbre técnicamente preparada en la ocupaciones de cocinera, costureras, recamareras, lavanderas y planchadoras, niñeras y criadas. Era preciso la institucionalización de la enseñanza doméstica, debido a que "la educación de la mujer queretana siempre ha sido

<sup>34</sup> Haciéndose incapie. de que "en esta Entidad Federativa se ha descuidado notablemente el ramo de instrucción, y esa misma falta de cultura en todos los centros de trabajo hace imposible un progreso rápido de esta Entidad Federativa; que los que viven fuera de los centros poblados, consagrando todas sus actividades en beneficio de los dueños de negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, tienen el indiscutible derecho de ser instruidos y de contar con todos los elementos necesarios para realizar sus más levantadas aspiraciones, como son la educación de ellos mismos y de sus hijos". La Sombra de Arteaga, 13 de agosto de 1921., p. 257.

muy limitada y de raquiticos horizontes, principalmente para la clase más humilde de la sociedad, y ya que actualmente hay la tendencia de popular la educación a fin de que sus beneficios alcancen hasta las esferas más bajas del pueblo, se hace necesario instituir la enseñanza doméstica, para que la escuela sea la fuente productora de abundante y bien preparada servidumbre doméstica, que garantice el desempeño de un trabajo que tendrá que ser con el tiempo mejor remunerado, en relación con los beneficios que a la sociedad reportan el obtener servidumbre técnicamente preparada".<sup>35</sup>

#### 2.4.3 LA ASISTENCIA SOCIAL

La atención a la población marginada se siguió dando por las instituciones de beneficencia pública y privada a través de determinadas acciones caritativas, procurándose en la medida de lo posible, atender las necesidades más apremiantes de esa población.

Durante el período (1912-1927), la beneficencia corrió a cargo de La Junta Vergara y de Caridad, La Junta Rivera de Beneficencia, y de la "Institución de Beneficencia Caritativa González de Cosío", esta última fundada en mayo de 1925.

<sup>35</sup> La Sombra de Arteaga, 28 de enero de 1922, p. 27.

Ahora bien, la actitud de las autoridades estatales y municipales ante estas instituciones, se caracterizó por brindarles en todo momento la ayuda necesaria, tanto económica como material, así como cuidar, vigilar e impulsar toda acción tendiente a incrementar las actividades benéficas. El lugar que ocupó el centro de los establecimientos de beneficencia en el estado fue la ciudad de Querétaro, que no obstante su precario desarrollo económico industrial, sí representaba un sitio donde resolver parte de sus necesidades la población indigente, pues con la situación prevaleciente en otras regiones del estado, en donde las condiciones de sobrevivencia resultaban más difíciles de afrontar, la capital era un punto de atracción.

Con motivo de la visita que realizó el gobernador estatal a los Distritos del territorio queretano, sobre las condiciones de vida de sus pobladores mencionaba que "En varias municipalidades es extrema la pobreza, pues sus arbitrios no alcanzan a cubrir ni sus más apremiantes necesidades. (como lo son ) las de Vizarrón, Colón, Bernal, Huimilpan y Landa".<sup>36</sup>

Los establecimientos de beneficencia de la ciudad de Querétaro, administrados y sostenidos por la Junta Vergara y de Caridad, fueron el Hospicio Vergara y el Hospital

<sup>36</sup> Carlos M. Loyola, Informe del Ejecutivo del Estado al H. Congreso, sobre la visita oficial a los Distritos en los meses de septiembre y octubre de 1912. *La Sombra de Arteaga*, 27 de febrero de 1913.

Civil. Dichos establecimientos, y debido sobre todo a la crisis económica que por estos años padeció la Junta, fueron realmente sostenidos con fondos públicos. Además de que las autoridades gubernamentales, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los internos, también se veían precisadas a solicitar apoyo a otros sectores de la sociedad. Como fue el caso, en 1917, de pedir para el Hospital Civil la donación de productos alimenticios por parte de los expendedores de leche, los productores de harina, los introductores de ganado y los tablajeros, entre otros. De las industrias textiles, se obtuvo de la Compañía Industrial Manufacturera El Hércules, piezas de manta para la confección de sabanas. El número de internos o asilados en el Hospital oscilaba entre los 100 y 150. Ante las continuas dificultades económicas de la Junta y del Ayuntamiento, quien lo tuvo a su cargo un breve tiempo, en marzo de 1920 el Hospital Civil pasó a depender definitivamente del Gobierno Estatal, quedándose la Junta Vergara y de Caridad, únicamente con el sostenimiento del Hospicio Vergara.

En lo que respecta al Hospicio Vergara, este siguió siendo apoyado con recursos económicos públicos para que no suspendiera la prestación de sus servicios, quien en algunos años llegó a tener en sus instalaciones a más de 200 personas, como en 1918. Durante este año y ante el incremento muy notable de la mendicidad pública en la capital del Estado, se improvisó transitoriamente, en el

exconvento de San Felipe, la creación de un Asilo "particular". Donde se internaron 600 niños y se alimentaba a más de mil personas.<sup>37</sup>

Otros establecimientos o asilos, como se les llamaba, estuvieron a cargo de la Junta Rivera de Beneficencia y de la orden religiosa conocida como Carmelitas. En relación al asilo atendido por éstas, se decía :

"Otros de los asilos de beneficencia que está prestando eficaces servicios a los huérfanos, es el llamado de Carmelitas, pues hay cerca de doscientas asiladas y en esa virtud el gobierno le presta su ayuda pecuniaria frecuentemente y<sup>38</sup> le ha proporcionado unas cincuenta camas".

Como se puede apreciar, la prestación de los servicios de Beneficencia figuraron como una preocupación constante en las autoridades gubernamentales, quienes para ello, otorgaron facilidades y apoyos a las instituciones privadas comprometidas con ese objeto, para "bien de la colectividad y de la clase menesterosa en particular".

37 Ernesto Perusquía, Segundo Informe de Gobierno, 16 de septiembre de 1918. *La Sombra de Arteaga*, 21 de septiembre de 1918. En su Tercer Informe, en relación a este mismo asilo señalaba: "Debido al altruismo de un grupo de damas queretanas sigue sosteniéndose el Asilo de San Felipe, en donde están alojados no menos de cincuenta niños de uno y del otro sexo, desheredados de la fortuna y que reciben además del alojamiento y alimentación, la educación que en el se les imparte": *La Sombra de Arteaga*, 20 de septiembre de 1919.

38 Ernesto Perusquía, Tercer Informe de Gobierno.

#### 2.4.4 EL SISTEMA CARCELARIO

El Sistema Carcelario queretano de la etapa revolucionaria y posrevolucionaria o constitucionalista, en el fondo y en la práctica no había experimentado cambios importantes que lo diferenciaron del adoptado a finales del siglo pasado.

Las bases sobre las que se sustenta este sistema habían permanecido inalterables y antes bien, se reafirmaron y consolidaron. Estas bases, parten de la idea de que no basta con castigar al delincuente y aislarlo socialmente por un determinado tiempo, sino darle durante su internamiento los instrumentos necesarios para su regreso a la sociedad: esto, a través de la educación y el trabajo.

Sin embargo, no obstante lo positivo y conveniente de este sistema para la corrección de los reos, la negación del mismo se encontraba en la práctica cotidiana y en la realidad de las condiciones de los establecimientos carcelarios. Los cuales, aún esperaban solución a sus viejos problemas, asociados principalmente con la falta de higiene y salubridad.

En tal sentido, los esfuerzos de los Ayuntamientos Municipales, encargados formalmente de establecer, conservar y administrar las cárceles, se encaminaron a implementar mejoras en estos lugares, como las expuestas

por el Presidente de Ayuntamiento de Querétaro en su Informe del 10. de enero de 1914, quien dijo:

"una de las más importantes (fue) la de techar nuevamente el local de la parte alta donde existía el tanque y lavaderos del departamento de mugeres(sic) y que por la humedad se había destruido. Se puso un tragaluz de vidrio en una de las piezas; se construyó un bracero y dos lavaderos, y constantemente se raspan, blanquean y pintan los muros y se hace en ciertas épocas del año la desinfección de ambas cárceles".<sup>39</sup>

Por otro lado, y también como una característica propia del sistema carcelario, se mantuvo la separación de los reos en base a la clasificación que se hiciera de ellos, es decir, los sentenciados que compurgan penas y los correccionales, estos últimos, sujetos a medidas correctivas.

En este sentido, la nueva Constitución Política Federal, del 5 de febrero de 1917, en su artículo 18, señalaba:

"Solo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destine para la extinción de las penas. Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal - colonias, penitenciarias o presidios - sobre la base del trabajo como medio de regeneración".

<sup>39</sup> La Sombra de Arteaga, 29 de enero de 1914., p. 37.

Para Querétaro, la definición de su sistema carcelario se elaboró con base a la experiencia y a los antecedentes históricos que lo habían venido marcando en los últimos años. Como se aprecia en el contenido del artículo 6o.<sup>40</sup> de la Constitución Política estatal, del 16 de septiembre de 1917, que dice:

"Toda persona detenida, o sujeta a arresto, prisión o reclusión, tiene derecho a que se le alimente por cuenta de los fondos públicos, quedando obligada a dedicarse a alguna ocupación lícita. Las autoridades a quienes corresponda establecerán escuelas y talleres en los lugares de arresto, prisión o reclusión, para que se instruyan y trabajen los reos, quienes tienen derecho a disfrutar de las dos terceras partes del producto de su trabajo, quedando lo restante para gastos del establecimiento penal respectivo".

Como puede observarse, en este texto se hace más explícito el funcionamiento del sistema carcelario queretano, tomándose en cuenta no sólo al trabajo como medio de regeneración, sino también la educación de los reos.

Sin embargo, el problema principal de las cárceles

<sup>40</sup> En principio, el texto que se pretendía llevar a la nueva Constitución local era muy semejante al establecido en la Federal. Como se aprecia en el Documento del Proyecto de Constitución para el Estado, en su artículo 7o. fracción XVII, que dice: "Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destine para la extinción de las penas. El Gobierno del Estado organizará el sistema penal, colonias penitenciarias o presidios, sobre la base del trabajo como medio de regeneración". *La Sombra de Arteaga*, 16 de junio de 1917, p. 160.

queretanas seguiría siendo la falta de instalaciones más adecuadas e higiénicas para la población reclusa, necesarias sobre todo en estos años por las importantes cantidades<sup>41</sup> de personas que ingresaban a esos establecimientos.

#### 2.4.5 LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA

Otro aspecto que se halla estrechamente vinculado con el sistema carcelario es el relativo a la Administración de Justicia.

Durante esta época, y dadas las circunstancias políticas y sociales que prevalecían en el país y en el estado, las autoridades estatales pusieron especial atención a la reforma y actualización del Poder Judicial, con la finalidad de que se ajustara a las nuevas necesidades y garantizara el orden social.

Las dificultades y deficiencias que impedían una Administración de Justicia pronta y expedita, fueron por una parte, la inadecuada organización de los Tribunales Judiciales producto de disposiciones legales rebasadas por las nuevas realidades sociales y a la falta de una real independencia del poder judicial.

<sup>41</sup> Algunas cantidades de las personas que llegaron a ingresar a los establecimientos carcelarios fueron las siguientes: en 1912 se registraron 471 sentenciados y 9846 correccionales, entre hombres y mujeres; de octubre de 1923 a septiembre de 1924, el número de procesados fue de 487 y 8332 de correccionales.

Por el otro lado, debido a la escasez de personal capacitado y preparado profesionalmente en el campo del derecho que sumado a las deficientes condiciones económicas y materiales de los empleados y tribunales judiciales, la administración de justicia poco podía avanzar en su cometido.

A consecuencia de ello, se inició la proposición de una serie de reformas jurídicas constitucionales y judiciales tendientes a buscar el mejor funcionamiento de los tribunales.

En tal sentido, bajo el gobierno de Carlos M. Loyola, en 1912 se llevaron a cabo reformas a la Ley Orgánica de Tribunales, del 21 de junio de 1897. Los cambios consistieron fundamentalmente en la creación de la jurisdicción mixta para los Juzgados Constitucionales de Paz para conocer asuntos en materia civil y penal, es decir, de negocios de menor cuantía y delitos menores respectivamente. Asimismo, por la falta de personal profesional, se eliminó el requisito de abogado para ser Secretario de los juzgados (de 1a. Instancia y Menores). Además, siendo un problema la manera de suplir las faltas de los funcionarios judiciales, se creó un sistema<sup>42</sup> más apropiado para cubrirse dichas faltas, para las ciudades de Querétaro y San Juan del Río.

<sup>42</sup> Dentro de este sistema, se facultó a los Jueces Constitucionales de Paz para suplir a los de Primera Instancia y Menores. La Sombra de Arteaga, 4 de julio de 1912.

El precedente de este sistema se halla en la Iniciativa<sup>43</sup> de reforma al artículo 104 de la Constitución Política Local, formulada en razón a los problemas que aquejaban a los juzgados:

"En las últimas visitas que se practicaron por orden del Tribunal Superior de Justicia a varios juzgados, se han notado multitud de irregularidades y retrasos, que dependen en mucho de la mala organización dada por nuestras leyes a este factor tan importante del sistema gubernamental".

La reforma se encaminaba a la creación de una nueva forma de suplir las faltas de los jueces de primera instancia y menores de la capital del Estado, ya que se dificultaba la buena marcha de los negocios. La solución propuesta por el Ejecutivo fue en el sentido de que el Congreso tuviera facultad para nombrar suplentes que cubrieran a los jueces propietarios en sus faltas temporales y absolutas. Esta iniciativa sólo fue aprobada por la Comisión Especial del Congreso, el 10 de abril de 1913.

La siguiente propuesta de reforma se dió a principios de 1913, esta vez, relacionada con el funcionamiento de los Juzgados Constitucionales de Paz.

La iniciativa proponía la reforma del artículo 100 constitucional, para modificar las disposiciones que

<sup>43</sup> Esta Iniciativa fue enviada por el Ejecutivo al Congreso Local, el 12 de abril de 1912.

regulaban la naturaleza jurídica de estos juzgados.

La competencia y funcionamiento de los Juzgados de Paz se limitaba al conocimiento de asuntos menores en cuanto a la importancia económica del negocio, pues con debida razón, se le ubicaba como el lugar donde "las clases pobres de la sociedad, son las que tienen mayor número de negocios en esas oficinas".

Debido a que el cargo de Juez de Paz era considerado como "concejil" y sin retribución alguna para su titular, además de que, normalmente era ocupado por personas sin recursos económicos, las atenciones prestadas para su debido funcionamiento no eran las indicadas ni las mejores.

Ante tal situación y con la finalidad de evitar los inconvenientes que provocaba, con la reforma se pretendía suprimir el carácter de "concejil" y otorgárseles la remuneración por sus servicios. Ya que con eso, se dijo:

"Nos iremos apróximando poco a poco al ideal de que se retribuya a todos los servidores del Estado por humildes que sean, ya que no es posible hacerlo todo a la vez; al mismo tiempo iremos logrando que se administre mejor la justicia, porque habría menos venalidades en ese ramo y por fin se evitará que renuncien con tanta frecuencia los funcionarios de que se trata".

Como parte de esta reforma, se determinó la facultad del Ejecutivo para que a su cargo quedara el nombramiento de los jueces, la designación de los lugares donde los habría y determinar en que casos, tuvieran el cargo de

"concejil". Esta iniciativa<sup>44</sup> también fue aprobada por la Comisión Especial del Congreso, el 14 de abril de 1913.

Durante este año y tras el desconocimiento de las autoridades estatales por el movimiento emanado del Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913, se hizo cargo del poder Ejecutivo provisionalmente el Gral. Federico Montes. El gobernador provisional, con la finalidad de ir "restaurando la justicia" y en tanto el Movimiento Constitucionalista alcanzaba sus propósitos políticos, creó los Tribunales de Administración de Justicia para auxiliarlo en la impartición de la misma. Quedando para ello, única y exclusivamente a cargo del Ejecutivo el conocimiento de todo asunto relacionado "con los principios sostenidos por

<sup>44</sup> El nuevo contenido propuesto para el artículo 100 de la Constitución fue el siguiente: "Habrán en el Estado los juzgados que fueren necesarios para el buen despacho de la Administración de Justicia. El Congreso por medio de una ley designará su número, las localidades donde deban establecerse y sus respectivas jurisdicciones. El Ejecutivo determinará el número de jueces constitucionales de paz, los lugares donde han de funcionar y cuales de entre ellos, por su poca importancia, deben ser de cargo concejil". Por su parte, la Comisión hizo el siguiente razonamiento: "Sólo el Ejecutivo, que está constantemente en directa comunicación con todos los pueblos del Estado, y no el Congreso, puede conocer oportunamente las circunstancias, muy variables por cierto, que obligan a modificar el número y a ensanchar o a restringir la jurisdicción de los Jueces Constitucionales. Sólo el Gobierno, si se le concede la facultad que solicita, puede sin largos trámites, procurar que esté expedita siempre la Administración de Justicia para las clases menesterosas. En fin sólo retribuyendo equitativamente a los funcionarios judiciales del orden constitucional, de cierta categoría, habrá razón para exigirles que distraigan la atención que reclaman sus propios intereses, y consagren sus energías a satisfacer el hambre y sed de justicia que aqueja incesantemente a los desheredados de la fortuna". La Sombra de Arteaga, 8 de mayo de 1913.

el ejército constitucionalista o con las medidas radicales que son de tomarse para la terminación de la obra regeneradora que se ha emprendido".<sup>45</sup>

Como parte de estos cambios introducidos por Federico Montes se instituyó la creación de un Tribunal Unitario (la 2a. Instancia), se reorganizó a los juzgados de la capital y se determinó para la administración de justicia en el estado, sólo el funcionamiento de los juzgados de primera instancia y constitucionales de paz. Asimismo, y como parte de la dependencia del Poder Judicial al Ejecutivo, éste quedó facultado para nombrar y remover a sus integrantes.

Sin embargo, casi dos años después, en junio de 1916,<sup>46</sup> las anteriores disposiciones fueron reformadas por el mismo Federico Montes, aduciendo que habían cumplido con las circunstancias de aquel momento y que era necesario una nueva reforma.

En tal sentido, se decretó el establecimiento de la Administración de Justicia Provisional a cargo de los jueces de primera instancia, menores y de paz. Dejándose

<sup>45</sup> La Sombra de Arteaga, 10 de septiembre de 1914, p. 274.

<sup>46</sup> A finales de 1916 la administración de justicia se hallaba organizada de la siguiente manera: En el Distrito del Centro existían tres juzgados de primera instancia y un menor. De los primeros, uno era civil y dos penales, y el segundo de jurisdicción mixta. En las cabeceras municipales sólo había jueces menores o letrados, con excepción de Jalpan. En todas las delegaciones la justicia se administraba por jueces de paz, con excepción de Tequisquiapan, donde había un juzgado menor. Emilio Salinas. Informe de Gobierno, 30 de junio de 1917, La Sombra de Arteaga, 7 de julio de 1917.

pendiente por otra parte, el reestablecimiento del Tribunal Superior de Justicia, alegándose que no era "oportuno para los intereses de la revolución". En realidad, con esta reforma el poder judicial no perdía la subordinación y su dependencia con el ejecutivo, pues las decisiones principales seguían a cargo de éste.

Con la promulgación de la Constitución Política Federal, el 5 de febrero de 1917, en este año se iniciaron los trabajos encaminados a la formulación de la nueva Constitución Política del Estado, que supliría a la del 16 de septiembre de 1879.

El triunfo del movimiento constitucionalista y la nueva Constitución dieron origen a una época caracterizada por las reformas sociales y políticas, impulsadas para dar respuesta a las demandas de la población y hacer realidad los principios que animaron a la Revolución.

En efecto, con la Constitución Política estatal, del 16 de septiembre de 1917, y las reformas que se derivaron de ella, se reorganizó el aparato estatal y gubernamental.

De estas reformas, importa mucho considerar las referentes al Poder Judicial, dentro del ámbito de la División de Poderes que caracteriza al Estado Mexicano.

En principio, los cambios son de notoria trascendencia para el futuro sistema judicial del estado, en cuanto se refiere a su integración y organización. La primera reforma de singular importancia fue la supresión de la manera de elegir a los miembros del poder judicial, dejándose

definitivamente de lado la elección directa y popular, forma señalada por la Constitución anterior, y estableciéndose a partir de entonces, que el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia quedara a cargo del Congreso local. Por el contrario, el Tribunal quedaba facultado para nombrar a los miembros inferiores de la administración de justicia, con excepción de los jueces municipales, cuya designación era de los Ayuntamientos.<sup>47</sup>

Relacionado con esta reforma, vale recordar cuales fueron los fundamentos y razonamientos que se tomaron en cuenta, como lo fue el siguiente:

"Nunca, seguramente, se ha hechos entre nosotros una elección de Magistrados, porque es imposible que pueda hacerse, ya que el pueblo no esta en condiciones de conocer a los más aptos y a los más honrados, y, de hecho, han sido siempre nombrados por el Poder Ejecutivo que los remueve a su entera voluntad y con el cual, para conservar indefinidamente el empleo, es preciso tenerlos siempre gratos".<sup>48</sup>

Por los inconvenientes políticos y para evitar más injerencia del Ejecutivo en el ámbito del poder judicial,

<sup>47</sup> Constitucionalmente, se señaló que la duración de un juez de primera instancia sería de 4 años y, de los menores y municipales de 2 años. Con la creación de estos últimos, se daba fin a los juzgados constitucionales de paz.

<sup>48</sup> Proyecto de Constitución Política del Estado, enviada por el gobernador, Gral. Emilio Salinas, al Congreso local. La Sombra de Arteaga, 9 de junio de 1917.

se descartó la posibilidad de que aquél los nombrara, lo mismo que el Congreso lo hiciera a propuesta del gobernador o de los Ayuntamientos Municipales. Optándose convenientemente por dejar, en la búsqueda de una recta e imparcial administración de justicia, a la "Legislatura la elección directa de los funcionarios superiores del Ramo de Justicia, ya que es con este poder con el que tiene menos ligas en el ejercicio de su encargo y que siendo la legislatura la representación genuina del pueblo del Estado, la elección conserva su carácter popular".

Habiendo quedado establecidas constitucionalmente las reglas para el funcionamiento e integración del poder judicial, faltaría por venir la reforma a las leyes secundarias.

Sin embargo, con el desconocimiento de las autoridades del Estado por el Plan de Agua Prieta de 1920 y al asumir el cargo de gobernador provisional Romulo de la Torre, la administración de justicia pasó a quedar bajo la autoridad del ejecutivo. En virtud de ello, y hasta en tanto se celebraban nuevas elecciones en el Estado, determinó la formación provisional de un Tribunal Superior de Justicia y dejó bajo su voluntad el cambio o permanencia de los funcionarios judiciales.

Pasado su breve período de gobierno y verificadas las elecciones esperadas. José María Truchuelo asumió el gobierno del Estado (1920-1923) y continuó con la reforma jurídica estatal a través de la expedición de una serie de

leyes y reglamentos de distinta naturaleza.

Con base en lo preceptuado por la Constitución del Estado, con la ley 25, se crearon y regularon los Juzgados Municipales de la Entidad.<sup>49</sup>

La designación, como lo señalamos antes, de los jueces municipales, propietario y suplente, y secretario del juzgado, quedó a cargo de los Ayuntamientos Municipales. De la competencia de los juzgados, les quedó la asignada anteriormente a los juzgados constitucionales de paz y que regulara la Ley Orgánica de Tribunales del Fuero Común de 1897, que seguía en vigencia.

Asimismo, con la finalidad de que los tribunales (principalmente de la ciudad de Querétaro) realizaran una mejor y eficaz administración de justicia, las medidas tomadas se encaminaron a reorganizarlos y a crearles condiciones favorables para el desempeño de su cometido, tanto materiales como de trabajo.

En el período gubernamental de José M. Truchuelo y en relación a la reorganización de los tribunales, se

<sup>49</sup> Los Juzgados Municipales se establecieron en las poblaciones de Ahuacatlán, Amealco, Amoles, Arroyo Seco, Bernal, Bucareli, Cadereyta, Colón, Conca, El Doctor, El Pueblito, Escanela, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan, La Cañada, Landa, Palmas, Peñamiller, San Joaquín, San Juan del Río, Santa Rosa, Saucillo, Tancoyol, Tequisquiapan, Tilaco, Tolimán y Vizarrón. Para ser Juez Municipal se exigieron los siguientes requisitos: a) mexicano en el ejercicio de sus derechos; b) tener 21 años cumplidos; c) Abogado con título oficial o estar instruido en la ciencia del derecho; d) No haber sido condenado por delito grave en proceso criminal y; e) tener antecedentes intachables de moralidad. La Sombra de Arteaga, agosto 12 de 1922.

suprimieron algunos juzgados y a los Menores se les quitó la jurisdicción mixta, para ocuparse sólo al conocimiento de asuntos civiles o penales. En el mejoramiento material, se acondicionaron edificios y oficinas del Tribunal y juzgados, concentrándose en un sólo lugar los de la capital, para conveniencia de los interesados o litigantes.

Como parte del interés dado a la administración de justicia, la atención también se centró en la posible reforma de la legislación codificada. En tal sentido, la propuesta de los proyectos de reforma de los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales y de la creación de una nueva Ley Orgánica de los Tribunales, estuvo a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Estado.<sup>50</sup>

Si bien dichos proyectos se encontraban en estudio por el Congreso local, con el advenimiento de nuevos acontecimientos políticos y sus derivadas consecuencias, las reformas pendientes se darían hasta años más tarde.

<sup>50</sup> Informe del C. Magistrado Lic. Fernando Avalos, Presidente del Tribunal Superior de Justicia en el Estado. Además, propuso la creación de la secretaría de la presidencia del tribunal y del puesto de ayudante del presidente del tribunal. *La Sombra de Arteaga*, 23 de octubre de 1923.

### CAPITULO 3

EL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL MEXICANO, SU REINCORPORACION  
A LA LEGISLACION PENAL Y LA CREACION DEL TRIBUNAL PARA  
MENORES EN QUERETARO. (PERIODO 1928-1936).

El período 1928-1936, que comprende el último año de gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) y los dos primeros del sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940), ha sido definido, a la luz de los acontecimientos sucedidos dentro de esos años, como uno de los períodos más críticos para el país. "El asesinato del general Obregón, presidente electo de México, el 17 de julio de 1928, desencadenó un período de profunda crisis en el Estado mexicano que habría de prolongarse hasta mediados de 1935 y que forma el marco político en el cual se da el desarrollo interno de la gran depresión de 1929. Este período de casi siete años marca la superación definitiva del caudillismo como forma de liderazgo político nacional y se abren paso otras nuevas; en él se suceden cuatro presidentes en el ejercicio del poder: Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) y Lázaro Cárdenas (que toma posesión de su cargo el 1 de diciembre de 1934); el Estado debió enfrentar una de las últimas grandes rebeliones militares de la época posrevolucionaria (la escobarista de 1929); México fue sacudido hasta los cimientos por la gran crisis de 1929-1933, la peor que jamás haya experimentado el mundo capitalista; y el poder político de la Revolución mexicana vivió la lucha política e ideológica más importante que los grupos revolucionarios protagonizaron entre sí después de 1917. Fue un período a la vez, de crisis política y crisis

económica".<sup>1</sup>

En la década de los treinta, la economía nacional residía sobre el precario desarrollo de la agricultura y de la industria. El grueso de la población económicamente activa (el 70%) se dedicaba a la agricultura, quien padecía los problemas de la falta de medios modernos de cultivo, de crédito, de comunicaciones, de obras de irrigación y la baja densidad de población. Por su parte, la rama industrial se reducía a la producción de mercancías de exportación y la población dedicada a esta actividad, no excedía del medio millón de obreros.<sup>2</sup>

Por otro lado, y durante el transcurso de los años que comprende esta etapa (1928-1936), se inició la reforma del sistema penitenciario correccional mexicano, considerándose para ello, la necesaria renovación de la legislación penal y la creación y transformación de los establecimientos carcelarios y correccionales.

### 3.1 EL TRIBUNAL PARA MENORES DEL DISTRITO FEDERAL

Como parte de las reformas implementadas a los ordenamientos jurídicos, también figuró la revisión de las

<sup>1</sup> Arnaldo Córdova, *En una época de crisis (1928-1934)*, Col. la clase obrera en la historia de México, t. 9, IISUNAM-Siglo XXI, México, 1986, p. 7.

<sup>2</sup> Miguel Angel Calderón, *El impacto de la crisis de 1929 en México*, FCE-SEP 80/36, México, 1982, pp. 156 y 202.

normas y procedimientos destinados a aplicarse a los menores "delinquentes". De igual forma, y con la finalidad de buscar que las instituciones de corrección y educación cumplieran con sus objetivos, éstas fueron objeto de atención con el interés de transformarlas y crear nuevas condiciones de internamiento.

El nuevo sistema de justicia juvenil en nuestro país tiene su sustento en la creación del Tribunal para Menores. Dicho tribunal, que fue creado por la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal, publicada el 21 de junio de 1928,<sup>3</sup> sustituyó al Tribunal Administrativo para Menores, de 1926.

Las ideas centrales que sirvieron de base a la formulación de la nueva legislación de justicia juvenil, partieron del principio de que, la lucha contra la criminalidad, la prevención de la delincuencia y corrección de los culpables, tendría que hacerse a través de la expedición de leyes y la creación de instituciones acordes a la realidad social.

En tal sentido, la atención del Estado reclamaba primeramente la "eliminación de la delincuencia infantil", corrigiendo las perturbaciones físicas y mentales y

<sup>3</sup> Durante este año, en el ámbito internacional, se celebró en París una reunión de jueces de menores, quienes en primera instancia acordaron constituir una Fraternidad con sede en Bruselas y con una dirección integrada por magistrados alemanes, españoles, franceses, etc. Posteriormente, en julio de 1930, constituyeron la Asociación Internacional de Jueces de Menores. Héctor Solís Quiroga. Op. Cit., p. 28.

evitando su perversión moral. De igual forma, se señaló que socialmente era reconocido "que los menores de quince años de edad que infringen las leyes penales son víctimas de su abandono legal o moral, de ejemplos deplorables en su ambiente social inadecuado o malsano, de su medio familiar deficiente o corrompido por el descuido o perversión de los padres, de su ignorancia o incomprensión del equilibrio en la vida de sociedad, o de las perturbaciones psicofísicas que provocan la evolución pubertal. Por ello, los menores que cometan actos ilícitos no obran con entera voluntad y discernimiento, y lo que necesitan no es la "pena estéril y nociva", sino medidas de carácter médico, de educación, de vigilancia, de corrección, que los "restituyan al equilibrio social y los pongan a salvo de las numerosas ocasiones de vicio". Para alcanzar sus fines y llevar a la práctica tales medidas, era necesario la creación de un "organismo especial exento de todo aparato y carácter judiciales, que de acuerdo con las modernas orientaciones, tenga amplia libertad de acción para aplicar las medidas protectoras que demanden, no el acto mismo violatorio de una ley penal, sino las condiciones físico-mentales y sociales del menor". Dicho organismo, es el Tribunal para Menores.

A partir de esta reforma, el Estado se atribuye, única y exclusivamente, la facultad de atender a los menores de edad encasillados dentro de las categorías creadas por la propia ley. Con la intervención del Estado

en la protección de los derechos de los menores, suplanta la atención y autoridad de los padres, que por su incapacidad no los atienden debidamente. Así, por medio del Tribunal para Menores, se sustituye a la familia que no es capaz de educar.<sup>4</sup>

De la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil y del Reglamento del Tribunal para Menores, publicado el 22 de noviembre de 1928, se desprende la estructura, organización y funcionamiento de esa nueva institución.

Entre las nuevas disposiciones que trajo la legislación juvenil, y que fue la más importante de la reforma, consistió en señalar que los menores de quince años no contraían responsabilidad criminal por violación a las leyes penales, y que por lo tanto, no serían sometidos a procesos ante las autoridades judiciales. Quedando el menor, bajo la protección del Estado, quien dictaría las medidas conducentes para su educación. Con esta medida, se sustraía a los menores del derecho penal, de su procedimiento, y por lo tanto, de sus prisiones.

En relación a la dependencia e integración del

<sup>4</sup> Respecto a esta cuestión, que ha llegado a suscitar algunos conflictos jurídicos, "en nuestro país la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tratado en varias ejecutorias el problema...afirmando que el tribunal para menores es una institución meramente social, que no somete a los menores a sanción penal alguna, sino a simples medidas tutelares, y que por medio del tribunal el Estado se 'sustituye' a la familia, por ser ésta incapaz de educar". Citado por Rodríguez Manzanera. Op. Cit., p. 366.

tribunal para menores, éste siguió dependiendo del gobierno del Distrito Federal y mantuvo su formación colegiada e interdisciplinaria: un profesor, un médico y un experto en estudios psicológicos. Con la obligación, de que entre éstos, figurara una mujer.

En apoyo a los trabajos del tribunal se le asignaron los siguientes organismos y establecimientos: a) una sección pedagógica; b) sección psicológica; c) sección médica; d) sección social; e) sección de paidografía; f) un cuerpo de delegados y; g) un establecimiento destinado a la observación previa de los menores.

Por otro lado, los establecimientos de beneficencia pública fueron considerados como auxiliares del tribunal, para los casos de medidas educativas, médicas y de guarda. Asimismo, podía contar con la cooperación de las dependencias gubernamentales, fundaciones de beneficencia privada, instituciones particulares y sociedades científicas, relacionadas con la protección a la infancia.

Dentro de la competencia y atribuciones asignadas a el tribunal, fue facultado para conocer: 1) De los actos y omisiones atribuidos a los menores de quince años que las leyes penales, reglamentos de policía, circulares y demás disposiciones gubernativas califiquen como delitos o como faltas; 2) De los casos de menores abandonados o menesterosos, para proponer la forma en que pueda promoverse a su educación y necesidades, o de los niños incorregibles, cuando medie solicitud de los padres o

tutores; 3) De los casos en que los padres o tutores y en general las personas encargadas de la custodia de un menor, descuiden su educación física y mental, lo traten con dureza excesiva, o les den órdenes, consejos o ejemplos corruptores, para obligarles en el cumplimiento de sus deberes o para imponerles alguna corrección.

El tribunal para menores, jurídicamente fue definido como "el órgano del gobierno del Distrito Federal para el estudio y observación de los infractores menores de quince años y para la aplicación de las medidas a que deban ser sometidos para su corrección". Para poder dictar estas medidas, el tribunal debía tener una visión completa de los aspectos físico, psicológico, social y pedagógico del menor, a través de los estudios y la observación. Para lograrse la "integración de la personalidad" o la biografía del menor, éste debía pasar por todas las secciones técnicas dependientes del tribunal. En donde la sección social se encargaría de elaborar el estudio de la personalidad social del menor, realizar actividades encaminadas a la prevención de la delincuencia, vigilar el cumplimiento de las resoluciones del tribunal y la aplicación de las medidas para la educación de los menores, en los casos de libertad vigilada. A la sección pedagógica, tocaría el estudio de los menores desde el punto de vista de sus antecedentes escolares, determinar sus conocimientos y sus aptitudes especiales. La sección médica se abocaría a la elaboración de los antecedentes

patológicos-hereditarios y personales, realizar un examen antropológico y dar cuenta del estado actual del menor. En lo que respecta al estudio psicológico del menor, se determinaría su desarrollo mental, su carácter y conducta. Para la elaboración de la estadística del tribunal, se dejó a la sección de paidografía. Finalmente, "la casa de observación", que como su nombre lo indica, es el lugar donde los menores son internados y observados en todas sus reacciones, actitudes y posturas; creándoles hábitos de orden, de trabajo, de servicio, de aseo, etc.; ampliándoles los conocimientos que posean, despertándoles el deseo de mejoramiento intelectual, moral y social. Todo esto, mientras concluye el término asignado para la elaboración de los estudios técnicos a cargo de las secciones correspondientes.

Para alcanzar los objetivos de la "observación científica de los menores", se procuraría que el establecimiento de "mirar", reflejara un ambiente familiar y tuviera características hogareñas, para que dieran confianza a los internados en ese lugar y se mostraran abiertos a los ojos de los "observadores". Después de todo, el procedimiento del tribunal no mantenía límites específicos. Se aconsejaba a los miembros del tribunal que en el uso de los procedimientos, se emplearan fórmulas sumarias y sencillas, recomendando la aplicación del criterio y la conciencia en la determinación de sus resoluciones, las cuales no tenían un carácter definitivo.

Agotadas las audiencias y elaborados los estudios correspondientes, el tribunal, una vez estudiado el expediente del menor, se prestaría a dictar su resolución y recomendar las medidas a aplicársele. Las que, según lo señala la legislación, podían ser de carácter médico, de amonestación, de vigilancia, de guarda, de educación correccional, de corrección de reforma, entre otras.

Es indudable, que el mayor mérito de la legislación de 1928, fue haber sustraído a los menores de quince años del procedimiento penal, ya que, comparando su contenido con el Reglamento creado en 1926, que dió origen al tribunal administrativo para menores, en lo esencial, no guarda grandes diferencias con éste. Antes bien, la nueva legislación vino a ratificar y perfeccionar los principales lineamientos del procedimiento para enjuiciar a los menores de edad.

En el ámbito de la impartición de justicia, la creación del Tribunal para Menores marcó el inicio de una "nueva forma" de someter a juicio a los menores, guiado por sus reglas y prácticas especiales, y orientado su acción, no al delito o la falta cometida, sino al estudio de la personalidad del menor, para su corrección.

En virtud de lo anterior, el sistema de justicia juvenil mexicano quedó sustentado bajo las siguientes características esenciales: no ligarlo con lo criminal, tener mínimas formalidades, funcionar en base a los

conceptos de ayuda y educación,<sup>5</sup> extender su acción a la juventud predelincente y apoyarse en que las causas de la conducta antisocial de los menores se hallan en el medio social y familiar.

En 1928, principia la institucionalización y el desarrollo de la nueva jurisdicción juvenil, representada por el tribunal para menores. Pero, al mismo tiempo, también concluye el movimiento iniciado aproximadamente veinte años atrás, que pugnó primeramente, por exigir la separación carcelaria entre los delincuentes adultos y los menores de edad, y posteriormente, la creación de instituciones y procedimientos acordes a su minoridad.

Por otra parte, y como consecuencia de la creación del tribunal para menores, las autoridades del Distrito Federal dirigieron su atención a los centros de reclusión juvenil. El hecho de que ahora se interesaran por la situación de estos lugares, fue en función de los objetivos del mismo tribunal, y para evitar de este modo, que contrastaran con la realidad prevaleciente en los establecimientos de corrección. A este respecto, aunque en

<sup>5</sup> Para ilustrar la importancia y la influencia que la educación tenía en el desempeño del tribunal para menores, el Presidente de la República, Emilio Portes Gil, acordó otorgar a los jueces el carácter de docentes. Ello, en virtud de que su labor era esencialmente educativa, puesto "que por una parte ilustran y dirigen al personal respectivo para el encausamiento de los menores que están bajo su cuidado y, por otra, intervienen activamente para corregir los errores de educación que motivan las faltas cometidas por dichos menores y para prescribir las medidas adecuadas a la reforma de los mismos,..." Este acuerdo, fue publicado el 11 de marzo de 1929 en el Diario Oficial.

forma aislada, se inició la construcción de nuevos edificios, como fue el caso del antiguo Reformatorio para mujeres, que en 1928, tuvo "modernas instalaciones y un nuevo nombre: Casa de Orientación para Mujeres".<sup>6</sup> En los años siguientes, y con el agravamiento de los problemas en los establecimientos penitenciarios y correccionales, éstos fueron objeto de una mayor dedicación.

### 3.2 LA REFORMA PENAL MEXICANA DE 1929-1931

Para dejar atrás la vieja legislación jurídico-penal e incorporar las nuevas corrientes y concepciones que en esta materia prevalecían en el mundo, el Gobierno Federal mexicano inició la renovación y actualización de los ordenamientos penales, y la reforma de los establecimientos penitenciarios-correccionales.

Con este propósito, y como resultado de los trabajos de las comisiones revisoras de la legislación penal de 1871, creadas con este objeto en 1925, en octubre de 1929 fueron expedidos, por el Presidente de la República Emilio Portes Gil, el Código Penal y el de Organización, de Competencia y de Procedimientos en Materia Penal.

Sin embargo, la nueva legislación no fue del todo

<sup>6</sup> Carmen Castañeda García. **Prevención y readaptación social en México**, cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1979, p. 21.

perfecta, pues se decía: "muy al contrario del c.p. 1871 (sic), el de 1929 padece de graves deficiencias de redacción y estructura, de constantes reenvíos, de duplicidad de conceptos y hasta de contradicciones flagrantes, todo lo cual dificultó su aplicación práctica".<sup>7</sup> Otro aspecto que le fue criticado al naciente código penal, fue la falta de originalidad en la organización interna de su contenido, pues retomó partes establecidas por la anterior legislación, como fue el caso de la adopción de grados del delito y de la responsabilidad; catálogo de atenuantes y agravantes, con valor progresivo matemático, reconociéndose a los jueces la facultad de señalar otras nuevas y hasta valorar distintamente las señaladas por la ley; arbitrio judicial muy restringido y prisión con sistema celular. Entre las novedades estuvieron: la responsabilidad social sustituyendo a la moral cuando se trata de enajenados mentales; la supresión de la pena de muerte; la multa; la condena condicional; y la reparación del daño exigible de oficio por el ministerio público.<sup>8</sup>

Parte esencial de los cambios que presentó la nueva legislación, fue la incorporación del principio de la

<sup>7</sup> Raúl Carranca y Trujillo, *Derecho Penal Mexicano*, parte general, Porrúa, México, 1982. p. 128.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 128-129.

Defensa Social.<sup>9</sup> El concepto de defensa social es el punto de llegada de la evolución del pensamiento penal y penitenciario, y como tal representa un progreso dentro del mismo.<sup>10</sup> A partir de tal principio, se justificaba la intervención del Estado en los actos delictivos considerados de peligro para la sociedad, aplicando a los delincuentes, las medidas y tratamientos para su "readaptación".

Si bien los cambios de la reforma penal fueron en buena medida positivos para el avance del sistema penal mexicano, en lo que respecta al sistema de justicia juvenil no lo fue, pues éste sufrió un notable retroceso en cuanto a los principios que lo regirían y de tener un desarrollo propio, apenas señalados un año atrás. La regresión consistió, en que la legislación penal incorporó nuevamente a su texto las reglas y procedimientos creados específicamente para los menores de edad. Esto, como

<sup>9</sup> Para expresar lo que este concepto encierra, Massimo Pavarini señala que la "defensa social tiene subyacente una ideología cuya función es justificar y racionalizar el sistema de control social en general y el represivo en particular. Como tal fue y es la ideología propia de la ciencia penal, a través de la cual se justifica como conocimiento y práctica racional. La defensa social reivindica el mérito de haber liberado a la política criminal (y en particular la penal) de las hipotecas de viejas interpretaciones trascendentales y míticas y de haberla reconducido a una práctica científica a través de la cual la sociedad se defiende del crimen". **Control y dominación** teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico. Siglo XXI editores, México, 1983., pp. 49-50.

<sup>10</sup> Alessandro Baratta, **Criminalología Crítica y Crítica del Derecho Penal**, Siglo XXI, México, 1989. p. 38.

consecuencia, le restó autonomía y dominio al tribunal para menores sobre el campo asignado para su funcionamiento. En otro plano, el código penal otorgó, al igual que a los adultos, responsabilidad o imputabilidad a los menores; estableció como mayoría de edad los 16 años; los sometió a sanciones de igual duración para los adultos y; creó un nuevo catálogo de medidas o sanciones para los menores.

En realidad, la única diferencia entre las disposiciones de adultos y menores, fue que éstos mantuvieron una lista de penas diferentes, ya que compartieron con los adultos el extrañamiento, apercibimiento y caución de no ofender; como sanciones propias tuvieron: arrestos escolares, la libertad vigilada y la reclusión en establecimientos de educación correccional, en colonia agrícola o en navío-escuela.

Además, como "sanciones complementarias", se les podía aplicar la amonestación, pérdida de instrumentos del delito, sujeción a vigilancia, publicación especial de sentencia, inhabilitación y suspensión de derechos,<sup>11</sup> entre otras.

La organización y el procedimiento del tribunal, que también tuvo modificaciones, fueron incorporados al código procesal penal, donde con el nombre de "tribunal para menores delincuentes", pasó a formar parte de la estructura

<sup>11</sup> Rodríguez Manzanera. Op. Cit., p. 337.

del aparato judicial. La composición del tribunal mantuvo el mismo número de miembros, aunque sí varió la forma de integrarse, pues ahora se formaba por un psiquiatra, un maestro y un abogado (la figura del abogado aparece por vez primera).

El tribunal fue declarado competente para "conocer de todos los delitos y faltas cometidos por los menores de dieciseis años, cualquiera que sea la sanción que la ley imponga a dichas infracciones". Para la realización de sus trabajos, se puso a su disposición una variedad de establecimientos<sup>12</sup> y pasó a depender absolutamente, del Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, quien a su vez, dependió del poder Ejecutivo Federal. El Consejo, considerado como auxiliar de la administración de justicia, tuvo por objeto dos importantes funciones: 1) La prevención y profilaxia de la delincuencia y; 2) La ejecución de las sanciones que fueren impuestas por los tribunales penales federales y por los penales comunes del Distrito y Territorios. Como "suprema autoridad" en esas funciones, tuvo como dependientes o auxiliares a todos los institutos, organismos, clínicas sociológicas, tribunales para menores y demás instituciones de prevención social de la

<sup>12</sup> Estos establecimientos no dependieron del tribunal, sólo se dijo que podría aprovechar sus servicios, estos fueron: La clínica sociológica, departamento de protección y de vigilancia infantiles, departamento médico y antropométrico, clínica psico-pedagógica, clínica psiquiátrica, casa de observación, departamento de investigación paidográfica y departamento de identificación. (Art. 60 del Código Procesal Penal)

delincuencia, creadas por el código o por las leyes orgánicas especiales. El Consejo tuvo una gran cantidad de funciones y atribuciones,<sup>13</sup> incluida su injerencia en la ejecución de algunas medidas dictadas por el tribunal para menores.

En lo que respecta al procedimiento del tribunal, se le concedió amplia libertad en la práctica de sus diligencias, en tanto se observaran las disposiciones constitucionales y penales. Para decidir el tribunal la clase de sanción a aplicar a los menores, debía tomar en cuenta una serie de elementos relacionados con la situación propia del menor.

Si el joven tenía menos de doce años y se encontraba "moralmente abandonado, pervertido o en peligro de serlo", debía entregarse a un "establecimiento de educación o a una familia digna de confianza, donde pueda educársele y ser vigilado". En caso de no encontrarse en ese estado, el tribunal podía amonestarlo o aplicarle arresto escolar.

El menor entre doce y dieciseis años, que sí reuniera los elementos arriba mencionados, se le podía enviar a una casa de corrección, en donde permanecería el tiempo

<sup>13</sup> Entre otras cosas, estuvo facultado para crear, organizar y administrar: La estadística criminal; la revista mexicana de derecho penal; museos criminológicos, el casillero criminal, laboratorios, talleres penales, lugares de segregación, colonias penales de relegación, granjas y campamentos, reformatorios, hospitales, manicomios y demás lugares para delincuentes sanos y anormales; hacer la designación de los reos que deban ingresar a las colonias de relegación y a los campamentos penales, etc.

necesario para su educación o podía ser entregado a una familia de confianza. Si la medida era insuficiente, se decidiría su ingreso a un taller, granja o navío-escuela. Al permanecer recluso un tiempo determinado, el menor tenía la posibilidad de acceder a la libertad condicional. Cuando el menor fuere enfermo mental, "por ser débil de espíritu, ciego, sordo-mudo, epiléptico, alcohólico o toxicomaniaco, o si se encontrare retrasado su desarrollo mental o moral", se le sometería a un tratamiento especial.

Para el menor sin las características de abandono o perversión, el tribunal impondría la amonestación o el arresto de tres días a cinco meses si lo juzgare responsable. Durante el arresto, el menor estaría obligado a trabajar. Finalmente, si un menor entre doce y dieciseis años cometiere un "delito grave o demostrare alguna temibilidad, se le aplicará la sanción correspondiente, con las atenuaciones que procedan, a juicio del tribunal".

Como se puede observar, la acción del tribunal encaminada a juzgar a los menores "delincuentes" y determinar qué clase de sanción aplicar, parte de las condiciones personales del infractor (abandonado o pervertido) y del hecho delictuoso cometido. La reforma penal permite la continuación de un tribunal para abocarse a la tarea de sancionar a los menores de edad con reglas y prácticas indeterminadas, pero sujetas o ligadas a los lineamientos marcados por el procedimiento penal.

Al establecerse nuevas reglas e incorporarlas a la

legislación penal, la reglamentación juvenil de 1928, perdió todo efecto de aplicación.

Sin embargo, y con menos de un año de vigencia, ante los defectos y dificultades que en la práctica tuvo la ley penal de 1929, fue sometida a revisión por parte de la Comisión creada para ello. Como era de esperarse, el entonces Presidente, Pascual Ortiz Rubio, expidió la nueva legislación penal, siendo publicados los códigos penal y de procedimientos penales, el día 14 y 29 de agosto de 1931 respectivamente.

Con esta reforma, se logró un código más condensado en su cuerpo dispositivo, se dió claridad para la aplicación de ciertas disposiciones y se mejoraron o perfeccionaron técnicamente algunos preceptos.<sup>14</sup> Asimismo, se ratificó la orientación penal dada a través de la Defensa Social.

En el campo penitenciario, la reforma propició su reorganización y reglamentación, basándose en la individualización de las penas y el trabajo, para la corrección, educación y readaptación social del delincuente. Lo que ocasionó, durante ese mismo año, la

<sup>14</sup> Entre otras cosas, con la nueva legislación se mejoró la ordenación de las sanciones, a través de los términos mínimos y máximos, y dándole a las autoridades reglas de aplicación; se perfeccionó lo relativo a la condena condicional, la tentativa, el encubrimiento, la participación, las excluyentes; se dió carácter de pena pública a la multa y a la reparación del daño. Véase en Carranca y Trujillo. Op. Cit., p. 131.

creación del Departamento de Prevención Social,<sup>15</sup> que sustituyó al Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, quien buscó la implementación de proyectos laborales para los establecimientos carcelarios, con el fin de preparar técnicamente a los reclusos.

La reforma penal del gobierno de Ortiz Rubio, que se propuso mejorar en diferentes aspectos la legislación penal de 1929, en lo que respecta a las disposiciones para los menores de edad, tuvo algunos cambios que tendieron a crear condiciones más apropiadas para la expedición de justicia para menores, buscando darle un sentido más protector que represivo.

No obstante que con la renovación jurídico-penal se presentó la oportunidad de excluir por completo la normatividad juvenil, se permitió que siguiera dentro de los ordenamientos penales. Su permanencia se justificó por no hallarse ninguna contraposición, y de haber además, una

<sup>15</sup> A este Departamento, dependiente de la Secretaría de Gobernación, se le confirió la vigilancia de la ejecución de las sanciones y la prevención de la delincuencia. Además, conservó una buena parte de las atribuciones y facultades que con anterioridad desempeñaba el órgano al que sustituyó, debido a que otras, pasaron a depender del gobierno del Distrito Federal (como fue el manejo de las fianzas y multas, y la administración del casillero criminal) y de la Procuraduría de Justicia (quien se encargó de la estadística criminal y de la Revista Mexicana de derecho penal). En su parte interna, el Departamento de Prevención Social se organizó en tres secciones: Una de sociología y estadística, otra médico-psicológica, ambas con campo de acción en los establecimientos penales y correccionales, y una secretaría general para los asuntos administrativos". Citado por Carmen Castañeda. Op. Cit., p. 34.

clara delimitación, entre los fines de uno y otro campo.

En relación a esto, se argumentó:

"De acuerdo con las orientaciones del derecho penal moderno, las disposiciones legales que deben aplicarse a los menores pierden en absoluto, como toda sanción, su sentido represivo y se convierten en medidas para educar, moral, intelectual y físicamente al menor. Es una obra a la vez social, benéfica y humanitaria, que necesita del auxilio de la Pedagogía y de la Psiquiatría. Debería apartarse por completo del código penal y formar el contenido de una Pedagogía Correctiva, exclusiva de los menores. Como las garantías penales constitucionales se oponen a este desiderátum, no queda más remedio a la Comisión que incorporarlas en el proyecto de Código Penal, sin que este artificio perjudique en nada la esencia del tratamiento y el fin con que él se propone. (Agregándose que con) El criterio puramente tutelar, educativo y correctivo, que domina el tratamiento de los menores delincuentes, se manifiesta desde el primer momento en que la infracción cometida pone al niño en contacto con la justicia penal".<sup>16</sup>

Como se desprende de lo anterior, y de manera paradójica, el derecho penal garantizaba el respeto a los derechos constitucionales de los menores, y en virtud de ello, se evitó la búsqueda de nuevas opciones de atención a los menores delincuentes" que los dejara ajenos a las normas penales.

En tal sentido, la comisión redactora (de la nueva

<sup>16</sup> El texto es citado por Miguel Angel Montaña P. en "delincuencia infantil", *Criminalia*, julio de 1958, p. 413. Que lo toma de la obra de José Angel Ceniceros y Luis Garrido, *La Delincuencia Infantil en México*, Ediciones Botas, México, 1936. El primer autor formó parte de la Comisión Redactora del Código Penal de 1931.

legislación penal) consideró que para "lucharse eficazmente contra la delincuencia juvenil" era necesario tomarse en cuenta los siguientes supuestos: "I. Tribunales especiales para menores delincuentes; II. Procedimientos esencialmente tutelares y no represivos; III. Sanciones adecuadas, que deberán aplicarse por un personal competente, especializado y mediante la observación y el estudio científico de la personalidad de cada menor y; IV. Establecimientos especiales organizados debidamente para conseguir el fin educativo, el correctivo y el curativo".<sup>17</sup>

Con apego a esos principios, el código penal presentó un conjunto normativo para el Tribunal para Menores y su procedimiento, más depurado en términos represivos y dándole características más tutelares.<sup>18</sup> Por lo tanto, el código, dentro del capítulo de "penas y medidas de seguridad", estableció el apartado intitulado como "medidas tutelares para menores". Entre los primeros cambios que se introdujeron con la reforma, se elevó la minoría de edad de 16 a 18 años y propuso para los infractores de la ley penal, la internación para su corrección educativa.

En este sentido, las medidas para menores fueron en

<sup>17</sup> Ibid., p. 414.

<sup>18</sup> En relación con esta idea, se ha dicho que "uno de los principios del código penal de 1931 que fortaleció la existencia de los tribunales de menores consistió en aceptar que su propósito no era castigar, sino proteger a los menores, física y moralmente abandonados, que caían en la delincuencia". Carmen Castañeda, op. cit., p. 36.

torno al apercibimiento y del internamiento, en sus formas de: a) Reclusión a domicilio; b) escuela; c) en un hogar honrado, patronato o instituciones similares; d) en un establecimiento médico; e) en un establecimiento especial de educación técnica y; f) en un establecimiento de educación correccional.

La insistencia en el internamiento de los menores, respondió a la necesidad de mantenerlos aislados del medio familiar y social, bajo el supuesto de existir en esos lugares, condiciones propiciadoras de la conducta antisocial del menor. De ahí, que la base para aplicar las medidas por el tribunal, se siguieran por las condiciones personales del menor, abandonado (moral y físicamente) o pervertido en tal caso.<sup>19</sup>

En congruencia con esa línea tutelar y protectora iniciada en el código penal, las modificaciones a las normas reguladoras del Tribunal para Menores y de su procedimiento, fueron mínimas y superficiales, pues en el fondo se mantuvieron inalterables.

En este sentido, las modificaciones tendieron a depurar de términos y conceptos "represivos" al procedimiento juvenil. En base a ello, al Tribunal para Menores se le suprimió la palabra "delincuentes", utilizada

<sup>19</sup> Las reglas a seguir para la aplicación de las medidas tutelares, incluyendo esos dos factores, no cambiaron significativamente con la reforma penal, sino que siguieron utilizando el mismo sistema de valoración para resolver sobre las medidas a aplicar.

por la anterior legislación; de los tres integrantes del tribunal, se introdujo la figura del médico y se dejó fuera al perito en psiquiatría; se aumentó de uno a dos tribunales para la ciudad de México; su vigilancia y control estuvo a cargo del Departamento de Prevención Social; el tribunal fue declarado competente para "conocer de todos los casos que señale el código penal respecto a menores", y no para conocer de delitos y faltas, como antes se contemplaba. En la ejecución de sus resoluciones relativas a prevención general, corrección o tratamiento, tuvieron a cargo del Departamento de Prevención Social.

Por su parte, el procedimiento del tribunal, también contemplado dentro de la legislación procesal penal, se mantuvo inmodificable en la mayor parte de su contenido. Sin embargo, entre los pocos cambios que tuvo, uno de los más importantes fue el relativo a la limitación que se le impuso al tribunal en la fijación de sus resoluciones, las cuales sólo se circunscribirían a las medidas señaladas por el código penal, y no las "complementarias", que antes se permitían. Otras modificaciones al procedimiento se dieron en el plano conceptual, donde se suprimieron palabras como "delito" y se dió origen a la de infracción, y, a las de "sentencias" por resoluciones.

De esta manera, la reforma penal que dió nacimiento a los ordenamientos de 1931 y que perfeccionó al naciente sistema penal mexicano, posibilitó la revisión del sistema de justicia juvenil, "limpiándolo" de todo carácter

represivo y judicial, y revistiéndolo como un aparato protector y educativo de los menores infractores. Asimismo, concedió mayor injerencia y libertad al Tribunal para Menores, pero no más autonomía e independencia de la estructura penal y judicial en general.

Una vez que culminó la reforma de la legislación penal, el Gobierno de la República se dió a la tarea de transformar los establecimientos carcelarios y correccionales, tratando de llevar a la práctica las disposiciones legales referentes a la readaptación social de los internados en esos lugares. El Sistema de Justicia Juvenil no fue ajeno a ese interés gubernamental, por el contrario, se le siguió dotando de nuevas reglas y organismos con la finalidad de perfeccionarlo y complementarlo, pero también, para consolidarlo.

Como primer paso, en 1932, el Tribunal para Menores pasó a depender de la Secretaría de Gobernación,<sup>20</sup> quien al siguiente año lo reorganizó en el ramo administrativo y técnico, e inició el estudio de su nuevo Reglamento.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> En relación a dicho cambio, Héctor Scelis Quiroga expresa que: "La ubicación que se le dió al tribunal para menores y a sus internados dentro de la Secretaría política, demuestra la incomprensión subsistente en este asunto que se ha calificado como de política general, en vez de calificarse como técnico, educativo y asistencial. La naturaleza de su labor deberá hacer que se le ubicara dentro de las dependencias dedicadas a la asistencia pública, la educación o la protección de la infancia y la familia. Op. Cit., p. 37.

<sup>21</sup> Carmen Castañeda. Op. Cit., p. 38.

Consecuentes con esa intención y para dar cumplimiento a lo prevenido por el código procesal penal, a principios de 1934 fue promulgado el Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares.<sup>22</sup> Por medio de éste cuerpo reglamentario, que en sus primeros cuatro capítulos reguló el funcionamiento del tribunal, especificó las facultades y obligaciones de sus miembros, y marcó los pasos a seguir en la tramitación de los casos sometidos al tribunal, permitiendo la aplicación de disposiciones penales en el procedimiento juvenil. Entre las que figuraron el uso de las medidas de apremio, y la sujeción, "en lo posible", a las formalidades del procedimiento penal. En su segunda parte, que comprende del capítulo V al X, el reglamento reguló el funcionamiento de sus instituciones auxiliares, que se formaron con: un Centro de Observación e Investigaciones y de los establecimientos como casas hogares, escuelas correccionales, escuelas industriales, escuelas de orientación y reformatorios para anormales, dependientes del Departamento de Prevención Social. A su vez, el centro de observación e investigaciones estuvo integrado por la Casa de Observación y las Secciones Investigadoras, divididas estas últimas, en sección de Investigación y Protección, en Pedagógica,

<sup>22</sup> Publicado en el Diario Oficial el día 22 de enero de 1934. Pgs. 277-281. Posteriormente, y según los "buenos resultados" que se habían obtenido con su aplicación, fue declarado vigente para el territorio de Baja California. Acuerdo publicado el 20 de junio de 1934.

Médico-Psicológica y de Paidografía. En cuanto a apoyo técnico, éstas instituciones fueron parte fundamental para el tribunal, ya que a través de la Dirección del Centro, recibía un "informe con conclusiones concretas basadas en la interpretación de los factores observados, respecto de cada menor", al que debía de tomar en cuenta para dictar sus resoluciones.

Si bien el reglamento presenta una organización distinta del aparato técnico y administrativo en cuanto a la forma de operar las diversas secciones, sus funciones y tareas siguieron siendo muy semejantes a las observadas en reglamentos anteriores.

Siguiendo con el trabajo emprendido por la Secretaría de Gobernación, responsable principal de la prevención social, en mayo de 1934 fueron publicados el Acuerdo para la fundación de un Patronato para Menores y su Reglamento. Los puntos esenciales de reflexión que sirvieron a las autoridades para llegar a tal acuerdo fueron los siguientes: La necesidad de brindar ayuda material y moral a la infancia abandonada, y contribuir así, a que la labor de los tribunales para menores y sus instituciones no fuera estéril; en la labor de protección a la infancia, como función de interés público, la iniciativa particular debe tomar parte, pues es donde se muestra la solidaridad social para con los menores abandonados y para "aquellos que desgraciadamente han cometido infracciones", siendo además, "la forma más efectiva de prevención de la delincuencia";

la incapacidad de las instituciones oficiales y de beneficencia para atender a los menores infractores y "menesterosos", dado el aumento de la población en esos lugares. De donde se deriva además, el problema de "la externación de los que ya no necesitan el tratamiento reeducativo a que se les sometió y que deben ser reintegrados a la vida social, buscándoles acomodo en las actividades de la comunidad y allanándoles así los obstáculos económicos de su subsistencia, que son en el fondo la causa real por la que los menores delinquen". Por lo tanto, para enfrentar la problemática planteada y lograr la realización de los propósitos descritos, sólo se haría con el funcionamiento de los patronatos para menores.

— En consecuencia, y como se desprende de su Reglamento, el Patronato para Menores fue creado con la finalidad de "prestar asistencia moral y material a aquellos que han delinquido, que se encuentran socialmente abandonados, que están pervertidos o en peligro de pervertirse". Su labor asistencial fue clasificada según hacia el tipo de menores a que se dirigiera, de ahí que se considerara como una asistencia preventiva para los menores en peligro de perversión; paliativa para los socialmente abandonados; y reeducadora para los que hayan cometido infracciones o se encuentren pervertidos. Para ello, "los medios de que el Patronato se valdrá para sus fines, serán de orden económico, cultural y moral; como comedores y dormitorios públicos, casas hogares y demás

establecimientos semejantes, organización de cooperativas donde los menores trabajen, fundación y mantenimiento de escuelas, etc., etc."

El Patronato,<sup>23</sup> con fines y medios muy semejantes a los del Tribunal para Menores, visto como una institución eminentemente asistencial, constituye un paso importante en la búsqueda de alternativas sociales en la solución a las necesidades de los menores, pero significa también, un mayor control sobre ellos, compuesto por el binomio asistencial-correccional.

Por otra parte, en el campo propiamente penitenciario, la tarea gubernamental de rehabilitar a la población carcelaria de los centros de reclusión federales, de hecho se inició bajo el gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez, que es cuando se toman medidas más concretas tendientes a hacer realidad los principios constitucionales en materia de rehabilitación social. En torno a este, la iniciativa partió del estudio de las condiciones de los

<sup>23</sup> En relación a su organización, el patronato fue integrado por el Cuerpo Patronal, Consultivo y Ejecutivo. A su vez, el Patronal se compuso por personas designadas por la Secretaría de Gobernación, por el jefe del Departamento de Prevención Social y de policía del Distrito Federal, por el director de Beneficencia Pública, del Centro de Observación e Investigaciones, de las Casas de Orientación (de varones y mujeres), profesores y por representantes de la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal; el Cuerpo Consultivo se integró con un médico, un abogado y un profesor; y el Ejecutivo, dirigido por el Secretario General del Patronato, y compuesto por las secciones de Investigaciones y Servicio Social, Administrativa y de Recaudación, y, de publicidad y propaganda.

establecimientos penales, cuyos principales problemas se centraban en la falta de espacios y de actividades laborales para los reclusos, como fue el caso de la Colonia Penal de las Islas Marias. A la cual se le diseñó un proyecto "regenerador", en donde se establecieron centros de producción agrícola e industrial, que derivó en la creación de una variedad de actividades ocupacionales para los internados.

Por estos años, ante la falta de un modelo propio y acabado para la rehabilitación penitenciaria y correccional, el gobierno mexicano recurrió a la búsqueda de otras experiencias en este campo, a fin de poder aplicarlas a la realidad nacional.<sup>24</sup>

En la exposición del primer Plan Sexenal de Gobierno,<sup>25</sup> como instrumento a aplicarse durante la administración del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), se

<sup>24</sup> En el trabajo de Carmen Castañeda, se señala: "A principios de 1934 se procuró información en Europa sobre regímenes penitenciarios, sistemas de segregación, lugares de retención y reglamentos a que se sujetan, medios y prácticas empleadas para la regeneración de los delincuentes, educación que se les imparte, organización de colonias penales agrícolas, actividades establecidas en los centros penales, reglamentos de visitas, proceso de tratamiento para menores delincuentes, etc." Citado por la autora, *El Universal*, 4 de mayo de 1934. Op. Cit., p. 41.

<sup>25</sup> El Plan Sexenal fue elaborado por el Partido Nacional Revolucionario, y tuvo como base a los estudios y propuestas hechas por el Ejecutivo, "por los gobernadores de los Estados, por los Ayuntamientos y otras dependencias, así como por las comunidades, sindicatos y otros organismos agrarios y obreros, amén de otras entidades y personas particulares o representativos de intereses económicos y sociales". Leopoldo Solís, *Planes de desarrollo económico y social en México*, Setseptentas, México, 1975, p. 106.

manifestó el interés gubernamental por atender y resolver los problemas, que en ese tiempo, impedían la correcta impartición de justicia por parte de los tribunales judiciales, proponiéndose hacer una revisión del marco jurídico regulador de su funcionamiento y buscar la "unificación técnica" de la legislación penal en la república; incluyendo además, un programa mínimo de Política Criminal,<sup>26</sup> dirigido principalmente a la prevención de la criminalidad, consistente en la realización de las siguientes medidas: "a) Establecer en las capitales de los estados tribunales (para) menores con el nivel de competencia suficiente para resolver crímenes cometidos por personas menores de 18 años, particularmente aquellos cometidos por personas abandonadas; b) organizar la fuerza policiaca preventiva, cuyas funciones tendrían solamente ese carácter; c) fomentar instituciones de beneficencia, tales como asilos para ancianos y para inválidos así como instituciones de orientación moral y social para mujeres, la creación de dormitorios gratuitos para necesitados que no tienen acceso ni al trabajo ni a hospitales; d) desarrollar campañas contra las causas de la prostitución, para prevenir que esta actividad fuera un modo de vida de las mujeres, y acciones encaminadas a prevenir la mendicidad profesional; e) reforzar las regulaciones del

<sup>26</sup> Raúl Carrancá y Trujillo. Op. Cit., p. 55.

artículo 10 de la Constitución; reformar la legislación penal para prevenir y castigar los escándalos públicos y los crímenes; f) establecer una legislación estricta y una campaña efectiva con el propósito de minimizar el uso de bebidas alcohólicas, prohibir estrictamente la venta y el uso de drogas peligrosas y malignas, y establecer sanatorios para alcohólicos y drogadictos; g) mantener una cuidadosa vigilancia y un reforzamiento estricto de la parte XII del artículo 123 de la Constitución, que prohíbe la apertura de salones y casas de juego en los distritos de trabajadores, considerando un deber del PNR, y por lo tanto del gobierno, proteger los hogares y la moral de las clases trabajadoras". Por último, y con relación al campo penitenciario, en el Plan se "consideraba el trabajo como la manera más adecuada para regenerar a los delincuentes y se reconocía la necesidad de llegar a los métodos más convenientes y eficaces para reformar las escuelas y prisiones con el fin de conseguir la regeneración de los internados en ellas".<sup>27</sup> Esta propuesta final, fue una de las más desarrolladas durante el período del gobierno cardenista, tanto en el ámbito penitenciario como correccional.

La importancia de las propuestas y lo realizado en torno a la justicia para menores, tiene mucho que ver con

<sup>27</sup> Leopoldo Solís. Op. Cit., pp 19-20.

la posterior instalación de los tribunales para menores en algunos estados, como en el caso de Querétaro.

Bajo el gobierno de Cárdenas,<sup>28</sup> a fin de mejorar y perfeccionar el sistema de justicia juvenil, y así lograr sus propósitos, se emprendieron varias acciones. Conforme a esa preocupación, el funcionamiento del tribunal para menores fue vigilado por el Departamento de Prevención Social, quien se encargó de atender el tratamiento de los menores y resolver sobre su externación de los centros de reclusión.

Durante la administración cardenista, funcionaron como establecimientos de internamiento y tratamiento para los menores "delincuentes", las Casas de Observación y de Orientación, las Escuelas Hogar, Vocacional y para Anormales.<sup>29</sup>

Las Casas de Observación constituían el establecimiento en donde se realizaba el estudio de la personalidad de los menores, en donde éstos, además, realizaban actividades educativas y deportivas. Al pasar a

<sup>28</sup> La información que exponemos para este periodo gubernamental, en buena parte es tomada del trabajo de Carmen Castañeda García, el cual hemos venido citando. Véanse las pp. 43-50.

<sup>29</sup> Las Escuelas Hogar para menores infractores, fueron fundadas en el periodo cardenista, siendo una para varones y otra para mujeres. "Estas se sumaron a las dos ya existentes desde el porfiriato y a las que recientemente se les había cambiado el nombre de Correccional (a la de varones) y Reformatorio (a la de mujeres) por el de Casas de Orientación, una para varones y otra para mujeres". Elena Azaola. Op. Cit., p. 74.

la Casa de Orientación, los menores recibían el "tratamiento médico, pedagógico y de trabajo", que les haya sido asignado. En este lugar, las mujeres recibían educación primaria y la preparación de un oficio en los talleres de costura, de pastas alimenticias, de overoles, de fabricación de sarapes, rebozos, paraguas, bolsas y guantes y de economía doméstica; en el cultivo de hortalizas y flores; y al desempeño de actividades recreativas y deportivas. Con respecto a los menores varones, aparte de recibir educación primaria, se les daba una "preparación industrial" en los talleres de carpintería, hojalatería, zapatería, peluquería, mecánica y panadería.

La escuela para anormales y la vocacional, fueron otros de los establecimientos creados por el gobierno de Cárdenas. Esta última, para varones, inició sus actividades en 1935, en ella, también existían talleres de carpintería y de imprenta; una granja y escuela para los menores internados. Dentro de este proceso reformador institucional, y a través de la impartición de cursos, se inició la búsqueda de una mejor capacitación y preparación para el personal dedicado a las labores de tratamiento y atención de los menores, y que redundaran en buenos resultados.

En relación a los establecimientos para reclusos adultos, formados en el Distrito Federal por la Cárcel del Carmen y la Penitenciaría de Lecumberri, ante los

problemas<sup>30</sup> que los aquejaban, y que los señalaban como lugares no aptos para la rehabilitación social, el gobierno cardenista realizó diversas actividades encaminadas a la reforma de esos lugares. En este sentido, se inició con el cambio de personal, se reorganizaron y ampliaron los talleres de trabajo, y los salarios; se repararon los edificios, se introdujeron los servicios educativos y médicos; y se hizo la separación de los reclusos, según sus características. En general, se buscó el mejoramiento de las condiciones de vida de los internados.

Otro hecho importante, que tiene que ver con la legislación penal y que se realizó en este período gubernamental, fue la celebración en 1936, de la Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e Intensificación de la Lucha contra la Delincuencia, convocada por el gobierno federal y concurrida por miembros de los gobiernos estatales.

En la primera fase de los trabajos de la convención, se tomó el Acuerdo de aceptar como código tipo para toda la República, al Código Penal del Distrito Federal de 1931. "Sin perjuicio de las modalidades que los diversos Estados tengan que adoptar en vista de las exigencias de su medio regional, procurando la observación de los lineamientos que

30 Los principales problemas de estos centros de reclusión, se concretaban a la falta de condiciones higiénicas, las malas condiciones materiales y sobre todo, la carencia de programas rehabilitativos, sumando a ello las prácticas de corrupción que por parte del personal se daban.

emanen de la misma Convención". Asimismo, tomó el acuerdo de cambiar el nombre de código penal por el de defensa social, para toda la República, y realizar el "cambio de terminología en el texto del articulado correspondiente a los conceptos de infracción por delito, infractor por delincuente y medida por pena".<sup>31</sup>

En su segunda fase, la Convención aprobó los siguientes acuerdos: "Recomendó el estudio de sanciones especiales a la infracción del artículo 123 de la Constitución. Exigió la supresión de la 'nota roja' o sea las informaciones escandalosas de crímenes o delitos. Pidió a los Estados la creación inmediata de los Tribunales para Menores y la Abolición de la pena de Muerte. Creó el delito de contagio venéreo y prohibió los juegos de ruletas, cartas y dados". Sin dejar de lado, la necesaria reforma penitenciaria y los Tribunales para Menores.<sup>32</sup>

En el mismo año de la realización de la Convención, y una vez que se pronunció por la creación de los Tribunales para Menores en todos los Estados, se organizó en la capital del país la Comisión Instaladora de los mismos. A decir de uno de sus protagonistas, Héctor Solís Quiroga:<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Raúl Carrancá y Trujillo. Op. Cit., p. 133.

<sup>32</sup> Camen Castañeda García. Op. Cit., p. 52.

<sup>33</sup> Héctor Solís Quiroga. Op. Cit., pp. 37-38.

"En 1936 se fundó la Comisión Instaladora de los Tribunales para Menores, que tuvo funciones en toda la República, pues promovió, por medio de Circular a los gobernadores, la creación de la misma institución en todo el país. Al efecto elaboró un proyecto de Ley, que pudiera servir de modelo para todos los Estados; formuló notas con las características que debieran tener los edificios; se expresaron las cualidades que deberían tener los diversos miembros del personal, y presentó ante cada gobierno local, después del estudio concreto, un proyecto de presupuesto en el que estaban comprendidos los gastos del Tribunal y los sueldos del personal. Armada con estos materiales, la Comisión, (integrada por el Dr. Héctor Solís Quiroga, el Lic. Fernando Ortega y la Profra. Bertha Navarro) se trasladó, total o parcialmente, y previa solicitud de audiencias a diversas entidades federativas, dejando fundados los Tribunales para Menores en Toluca, méx., en Puebla, Pue., en Durango. Dgo. en Chihuahua, Chih., y en Ciudad Juárez, Chih. Además de haber logrado que algunos gobiernos locales crearan la institución sin la intervención personal de la Comisión".

Según Elena Azaola,<sup>34</sup> "antes de 1940 sólo había tribunales para menores en los Estados de Querétaro, Nayarit, San Luis Potosí, Nuevo León y Durango".

### 3.3 QUERETARO.

#### EL TRIUNVIRATO GUBERNAMENTAL.

En el cuatrienio gubernamental de 1927 a 1931, se sucedieron en el cargo de gobernador los tres candidatos

<sup>34</sup> Elena Azaola. Op. Cit., p. 82.

que contendieron en las elecciones de 1927, que fueron Abraham Araujo ( que fue el triunfador ), Angel Mario Vázquez Mellado y Ramón Anaya. A ambos les tocó gobernar en el período posrevolucionario más crítico del país, debido a los conflictos políticos y sociales, y a las dificultades económicas de esa época; sin embargo en el plano local también tuvieron que hacer frente a la situación, que presentaba problemas semejantes.

Durante la administración de Abraham Araujo, quien gobernó cerca de dos años, tuvieron lugar varios hechos importantes: La Guerra Cristera (iniciada en 1926), el asesinato de Alvaro Obregón y la celebración de la Convención del Partido Nacional Revolucionario.

De lo más sobresaliente de su gestión, se hallan las reformas constitucionales de 1928, por medio de las cuales introdujo cambios en los Poderes del Estado. Las reformas al Legislativo se dieron en torno a la duración (cuatro años) y al número de sus integrantes (nueve diputados), así como del funcionamiento de sus actividades (dos períodos de sesiones). Asimismo, se le dieron facultades y obligaciones, como la de aprobar los presupuestos de ingresos y egresos del gobierno, y a calificar la elección de sus miembros, entre otras. Igualmente, se estableció una nueva división política del estado a través de seis municipios: Amealco, Cadereyta, Jalpan, Querétaro, San Juan del Río y Tolimán.

Se reglamentó sobre los nombramientos, remociones y

responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos; se prohibió al Ejecutivo y a la Legislatura a hacer condonaciones sobre el pago de contribuciones.

En materia de Beneficencia Pública, y debido al "estado anómalo" de la Junta Vergara, fue reorganizada. Las reformas que se realizaron fueron en relación a las causales para destituir a los miembros de ella; al proceso a seguir en el caso de nuevos nombramientos; con respecto al cargo del tesorero; y con relación a la representación jurídica de la misma. Sobre la Educación, insistió para que en toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase, los propietarios cumplieran con el sostenimiento de escuelas en esos establecimientos.

Por otra parte, para vigilar el manejo de los recursos públicos del erario estatal, creó el Departamento de Contraloría, agrupó a los médicos del Estado en un Consejo Superior de Salubridad y en un Sindicato de Médicos. Fundó una escuela de Artes y Oficios para favorecer la creación de técnicos contadores y empleados públicos de comercio e hizo importantes dotaciones de tierras ejidales a los municipios de San Juan del Río, Jalpan y Querétaro".<sup>35</sup>

Al haber sido desaforado el gobernador Abraham Araujo, y en consecuencia suspendido de sus funciones, su lugar quedó ocupado de manera provisional por el Lic. José B.

<sup>35</sup> Los Gobernantes de Querétaro. Op. Cit., p. 197.

Alcocer, presidentes del Tribunal Superior de Justicia, quien sólo se encargó de publicar el decreto en que se declaraba como Gobernador Interino a Angel Mario Vázquez Mellado.<sup>36</sup>

A los tres meses de iniciado su interinato, que duró un año, en ocasión de la apertura de sesiones del Congreso del Estado (16 de septiembre de 1929), Vázquez Mellado rindió el único Informe<sup>37</sup> de su gobierno.

Conforme a ese testimonio, en cuyo contenido plantea los problemas, los propósitos y los actos gubernamentales propios de esa época, algunos datos resaltan por su importancia. En la parte introductoria, Vázquez Mellado señaló que en su gestión había encontrado dificultades "económicas, políticas y las que producen las viejas rutinas, tan arraigadas en el alma del pueblo y de la máquina burocrática"; recordó que en las elecciones en que contendió por la gubernatura, por "conveniencia de alta política" había sido despojado de su triunfo obtenido en las urnas; criticó a sus antecesores por las "dolorosas condiciones" en que se hallaba el estado; y planteó que su administración se caracterizaría por el respeto a la ley y

<sup>36</sup> Se ha interpretado que tanto la caída de Abraham Araujo como la designación de Angel M. Vázquez Mellado, fue obra del Presidente de la República, Emilio Portes Gil, con cuño del nuevo gobernador interino. Ibid., p. 198.

<sup>37</sup> Angel M. Vázquez Mellado. Informe Administrativo, rendido ante la XXIX Legislatura Local el 16 de septiembre de 1929, Imprenta del Gobierno del Estado, Querétaro, Qro. 1929.

a sus instituciones, dando una pureza absoluta en los manejos de los caudales públicos, "haciendo buena administración y poca política", y procurar encauzar al Estado de Querétaro por rumbos de una verdadera vida institucional.

En materia política, al poco tiempo de haber asumido el cargo de gobernador, declaró nulos todos los actos de la administración anterior comprendidos entre el 6 de marzo y 24 de junio de 1929, es decir, a partir de quedó desintegrado el Poder Legislativo y hasta que volvió a quedar legalmente instalado (25 de junio de 1929): para terminar con las "obstrucciones" que la labor gubernamental encontraba en algunos municipios, el Ejecutivo suspendió a los Ayuntamientos de Amealco, Cadereyta, Querétaro y Tolimán, y renovó la Junta de Administración Civil de San Juan del Río, asimismo, creó el municipio de Colón. Durante su administración se autorizó la reanudación del culto público y se hizo entrega de los templos, que habían estado al cuidado de las Juntas Vecinales. Para mantener la "tranquilidad social", reorganizó los cuerpos de policía y de Gendarmería Montada, necesaria para acabar con el bandidaje y asegurar el tránsito por las vías de comunicación del estado, y emprendió una campaña de desarme por diversos municipios.

Con respecto al asunto hacendario y económico del estado, Vázquez Mellado calificó a las finanzas estatales como un "completo fracaso" y lo atribuyó al "antiguado

sistema de tributación". El problema de los ingresos públicos, que provenían fundamentalmente del impuesto predial y del comercio y la industria, se debía a la falta de una real valorización de la propiedad y al pago desproporcional de otros impuestos, además de que existía, como un "vicio muy arraigado" en los causantes, el de no pagar contribuciones. Otro problema al que hizo referencia, fue lo relacionado al impuesto sobre capitales, que a decir del gobernador, trajo como resultado "que los prestamistas, viéndose gravados en sus operaciones, emprendieron un éxodo lento, pero continuo, hacia los Estados limítrofes; (por lo que) Querétaro se vió privado de los ingresos y los necesitados de dinero siguen (siguieron) siendo las víctimas de esa explotación que se llama "agio". En virtud de lo anterior, y con el fin de mejorar la economía del estado, el gobierno comenzó a hacer una valorización catastral de las fincas y a crear una nueva tarifa; redujo el impuesto sobre capitales (del 10 al 2%); se derogó el impuesto sobre el ejercicio profesional. Además, en base al otorgamiento de medidas benévolas, dió apoyo al establecimiento de nuevas industrias, como fue la fábrica de hilados y tejidos de "San José de la Montaña", inaugurada el 16 de agosto de 1929.

Con Angel M. Vázquez Mellado se llevaron a cabo dotaciones de ejidos en los centros de población de "Extoraz, Peña Blanca, Enramadas, San Lorenzo y Tepame,

Finalmente, en su Informe gubernamental, Vázquez Mellado planteó la necesidad de iniciar una reforma de la legislación queretana, que tuviera como resultado la expedición de nuevos códigos para el estado. Ello, en virtud de que la vigente (de finales del siglo pasado) era técnicamente anticuada, no respondía a los postulados de la Constitución Federal de 1917 y a las necesidades de la época. Era imperante poner la ley penal local al "actual grado de cultura y de las tendencias modernas". Pero no obstante que ya se "tenían en estudio los proyectos", la reforma no llegó a concluirse.

Al correr Vázquez Mellado la misma suerte que su antecesor, como nuevo gobernador interino fue designado Ramón Anaya, quien se encargó de terminar el período gubernamental de 1927-1931 iniciado por Abraham Araujo.

En el corto período gubernamental de Ramón Anaya, que fue aproximadamente de dieciséis meses (de junio de 1930 a septiembre de 1931), se siguió con la intención de "reconstruir al estado" y de dar atención a los problemas más inmediatos de la población.

<sup>38</sup> En materia agraria, Vázquez Mellado señaló que su propósito sería mantener a los campesinos en la posesión de sus tierras y a continuar con el programa agrario conforme a la ley, considerando que la "creación de una clase rural próspera, libre y feliz, constituiría la suerte de los métodos retardatarios del latifundista mexicano, quien al carecer de los míseros peones que hoy explota, evolucionará cambiando esos métodos en beneficio no sólo de la agricultura y la clase rural, sino de la economía general del país". Ibid., p. 7.

Para 1930 el estado contaba con 234 058 habitantes y la ciudad de Querétaro tenía 32 585. Asimismo, la entidad ocupaba el tercer lugar en mortalidad infantil, con una tasa de 178.8 por cada mil nacimientos (sólo era superado por los Estado de Coahuila y Morelos, que tenían el 209.7 y el 187.7, respectivamente). Además, de una población de 165 620, mayor de diez años, sólo 37 552 (22.7%) eran alfabetas y 128 068 (77.3%) analfabetas.<sup>39</sup>

Un aspecto atendido por el gobernador Ramón Anaya, fue lo relacionado con la salud de la población. Realizándose para ello, campañas masivas de vacunación y una más estrecha vigilancia sobre las condiciones higiénicas de los establecimientos comerciales, a fin de prevenir epidemias y enfermedades. Además, y para responder a las necesidades del problema, se creó la Escuela de Enfermería y Obstetricia.<sup>40</sup> Por otra parte, conforme a esa misma preocupación, las autoridades estatales pusieron en marcha el "proyecto de saneamiento de la ciudad", por medio del cual se pretendía dotarla de drenaje y sustituir, por lo tanto, al viejo sistema de acequias. Con tal propósito, a finales de agosto de 1930 se creó el "impuesto especial de drenaje". En virtud de que el valor catastral de las fincas

<sup>39</sup> Datos tomados de Estadísticas Históricas de México, Tomo I, INEGI, México, 1985, pp. 18, 63 y 98. La población alfabeta es la que sabe leer y escribir, y la analfabeta la que no sabe leer y escribir.

<sup>40</sup> Los Gobernantes de Querétaro. Op. Cit., p. 200.

urbanas sumó la cantidad de \$ 7 000 000 00 y el costo de la obra era de \$ 350 000.00, se fijó a los propietarios pagar el 5% del precio de sus inmuebles, en un lapso de diez meses. Sin embargo, ante la poca respuesta de la población beneficiada, y debido a que en el período de septiembre de 1930 a enero de 1931 únicamente se había recabado la cantidad de \$ 11 116.17, el gobernador dictó nuevas disposiciones, con el objeto de conceder más tiempo en el pago del impuesto, así, conforme al valor de la propiedad se establecieron cantidades fijas, y para vigilar las obras y el manejo de los fondos, se constituyó la Junta de Mejoras (formada por dos representantes de la sociedad, propietarios de fincas, y por un representante del Ejecutivo).<sup>41</sup>

Otros hechos sobresalientes de la administración de Ramón Anaya fueron la promulgación de la Ley del Notariado; en materia agraria, expropió 35 mil hectáreas e hizo 36 reparticiones de tierras; intervino en la solución de algunos conflictos laborales, como fue el caso de los sindicatos "Martires de San Angel", que demandaban el pago de salarios, y el de "La Unión de Empleados de Molinos de Nixtamal", en cuyos establecimientos los propietarios se

<sup>41</sup> Según lo expresó el gobernador, los cambios se hicieron a petición de los propietarios de las fincas. Ahora, éstos pagarían el impuesto en 15 exhibiciones bimestrales consecutivas; los que tuvieran propiedades con un valor menor de 200 pesos, pagarían la cantidad de 15 pesos, y las de 200 a 400, pagarían 20 pesos. La Sombra de Arteaga, enero 30 de 1931, pp. 95-97.

negaban a contratar personal sindicalizado.<sup>42</sup>

Por otro lado, y siguiendo la tendencia de darle al estado su conformación política, el territorio queretano quedó dividido en once municipios: Querétaro, San Juan del Río, Amealco, Cadereyta, Jalpan, Tolimán, Colón, Corregidora, Villa del Marqués, Santa Rosa Jauregui y Tequisquiapan, los últimos cuatro, creados en su gestión gubernamental.

Con respecto a la creación de nuevas industrias y comercios, Anaya otorgó franquicias de cuota mínima a la "industria de elaboración de vinos de frutas" y al "Balneario el Relox" (de Tequisquiapan) y eximió de toda contribución a la Sucursal del Nacional Monte de Piedad.

Al finalizar el período de 1927-1931, poco se pudo avanzar en el mejoramiento social económico de la población queretana, el estado aún no podía sustraerse de los efectos de la crisis económica que todavía padecía el país, así como tampoco de los conflictos políticos nacionales. No obstante, Querétaro empezaría a vivir la década de los treinta, significada por hechos importantes, en medio de una aparente mayor estabilidad política y gubernamental.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Los Gobernantes de Querétaro. Op. Cit., p. 200. En materia laboral, se dispuso que por cada seis días de trabajo se pagara uno más al trabajador y se señalaron los días de "fiesta nacional" o no laborables. La Sombra de Arteaga, enero de 1931.

<sup>43</sup> En palabras de don Arturo Domínguez Paulín, "fue hasta el año de 1931 (cuando) nuestro estado principia, en forma muy lenta, su recuperación económica y comienza a integrarse, en el aspecto social, con principios de justicia y de

### 3.4 EL GOBIERNO DE SATURNINO OSORNIO (1931-1935).

Los cuatro años de Gobierno de Saturnino Osornio, líder agrarista sanjuanense, transcurrieron mientras el país era gobernado por Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas.

El programa de gobierno desarrollado durante su administración tuvo como finalidad mejorar las condiciones de vida de las masas populares y trabajadoras del estado, en base a la aplicación de las conquistas sociales contenidas en los artículos 27 y 123 de la Constitución Política Federal, y dictando, además, medidas tendientes a resolver algunos problemas sociales / a impulsar el desarrollo económico de la entidad. En el aspecto legislativo, y propiamente en el terreno de la procuración y administración de justicia, dió nuevas reglas para su funcionamiento y reformó los ordenamientos penales, vigentes desde finales del siglo XIX.

#### 3.4.1 LA EDUCACION.

El carácter reformador de don Saturnino Osornio se

igualdad para todos". Aunque enseguida agregaba: "Sin embargo, esta situación tarda en definirse y no es sino hasta el año de 1961..." Arturo Domínguez Paulín. **Integración histórica, política, social y económica del Estado de Querétaro**, Sociedad de Geografía y Estadística de Querétaro, Qro. 1966, p. 80.

aprecia desde los inicios de su gestión, y en tal sentido, sus primeros actos de gobierno tendieron a sentar las bases para buscar cambios sociales, a través de la observación y aplicación estricta de las disposiciones constitucionales y por medio de la creación de una nueva base jurídica para el estado, tendiente a reglamentar diversos aspectos de la realidad social.

Durante la administración osornista, a la educación se le dió un considerable impulso, principalmente a la instrucción primaria, y se le imprimió un carácter más popular, en el sentido de que llegara a toda la niñez queretana de las familias trabajadoras. Además de que a mediados de su mandato, trató de llevar adelante el proyecto de una educación de índole socialista.

En los primeros meses de su gobierno, Saturnino Osornio fue preparando el terreno para llevar adelante su programa educativo, concebido "en beneficio de las masas de Querétaro". Para ello, y a través de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, se impartieron cursos de "perfeccionamiento profesional" a los maestros del estado. En dichos cursos, como representante del gobierno estatal, el Director de Educación Pública (Martín V. González) estuvo dictando pláticas sobre los "principios revolucionarios que deben realizarse en la escuela primaria", en donde se dejaba ver, "la tendencia de carácter socialista que se deseaba imprimir a la marcha de

la educación en el Estado".<sup>44</sup> Por otro lado, también se hizo necesario darle una nueva reglamentación y organización a la estructura educativa de la entidad.

En tal sentido, se expidió una nueva Ley de Educación, vigente a partir de enero de 1932, por medio de la cual se establecían los fines de la educación y el papel del trabajo del maestro, la clasificación de las escuelas y las reglas para la operación de los centros educativos particulares. Por disposición de esa Ley, se creó la Dirección General de Educación Pública del Estado, integrada también por las secciones de Agricultura e Industria, creadas para orientar a las comunidades rurales en la forma de conseguir su mejoramiento económico; la del Hogar, con el objeto de educar a la mujer y buscar el mejoramiento material y moral de los hogares campesinos y; por las secciones de estadística y archivo.<sup>45</sup> Asimismo, quedó establecido que la educación primaria tenía por objeto "dirigir el desarrollo de los niños en sus aspectos moral, intelectual y físico, proporcionándole experiencias

<sup>44</sup> La Revolución en Querétaro. Cuatro años de Gobierno Constitucionalista de Saturnino Osornio, 1931-1935. s/ed., y fecha. Este documento, elaborado con motivo del cuarto Informe de gobierno, contiene además, un recuento de los actos más sobresalientes de toda su administración gubernamental.

<sup>45</sup> Los encargados de las secciones "... (salían) a recorrer los pueblos para estudiar sus problemas, recoger información de su producción, fomentar el desarrollo de la agricultura y de las industrias agrícolas, confrontar estadísticas recibidas, establecer paralelos entre problemas semejantes y estudiar sobre el terreno el fenómeno en cuestión, etc." Ibid., p. 9.

que emanen de la vida práctica; velar por el mejoramiento de los hogares, orientar a las comunidades a fin de que logren su mejoramiento económico y cultural, y cultivar esmeradamente el amor a la patria y a sus instituciones".<sup>46</sup> Con base a las características fundamentales de la educación: obligatoria (para los niños de 6 a 13 años), gratuita y laica.

De acuerdo con tal legislación, las escuelas quedaron clasificadas de la manera siguiente: Jardines de niños (casi inexistentes); escuelas rurales<sup>47</sup> establecidas en las comunidades campesinas, haciendas y ranchos, con estudios de tres años; elementales, en las que se daba enseñanza del 1o. al 4o. año; primarias superiores, para enseñar el 5o. y 6o. año y; escuelas para adultos. Para los siguientes niveles escolares se hallaban el Colegio Civil, para educación secundaria y preparatoria, la Escuela Normal y

<sup>46</sup> En virtud de las finalidades de la educación, el maestro no era considerado como un simple empleado, sino como un líder de la comunidad que propugne por el engrandecimiento de ésta en todos los sentidos. Artículo 11 de la Ley de Educación.

<sup>47</sup> El origen de la escuela rural, cuyo antecedente son las escuelas rudimentarias, se halla en la década de los años veinte. "(José) Vasconcelos fue el patrón de la idea de la escuela rural, y dos pedagogos extraordinarios, Moisés Sáenz y Rafael Ramírez...dieron forma y sustancia a su sueño. La educación rural de los años veinte debe su origen y progreso inicial a estos tres dirigentes, Vasconcelos tenía la visión, Sáenz y Ramírez, maestros urbanos a quienes Vasconcelos había contagiado con su idea, convirtieron la cruzada moral en un programa bien enraizado en la tierra, con el fin de hacer algo para resolver los problemas cotidianos del México rural". Ramón Eduardo Ruíz. México 1920-1958, el reto de la pobreza y el analfabetismo, FCE, México, 1977, p. 44.

una escuela Industrial, en donde por medio de talleres y pequeñas industrias se buscaba la preparación de obreros.

La enseñanza de las "prácticas agrícolas" sólo abarcó, según los programas educativos, a las escuelas rurales, las elementales y a la Normal del Estado, impartándose además, en ésta última, cursos sobre "pequeñas industrias y oficios", y de "economía doméstica".

Por otra parte, y con el fin de que la educación impartida en las escuelas particulares fuera realmente laica, el gobierno reglamentó su funcionamiento, en el que les impuso determinados requisitos y las sometió a una estricta vigilancia. En base a ello, la denominación o nombre de las escuelas no debería tener ningún calificativo que indicara naturaleza religiosa, ni un posesivo que expresara dependencia de corporaciones u ordenes religiosas, y si reunir las siguientes condiciones: no tener sala, oratorio o capilla destinada a servicio de culto, ni comunicación con templo, oratorio o capilla destinada a servir de culto. En los salones de clase, corredores, vestíbulos, talleres, gimnacios y demás dependencias destinadas a la enseñanza, no habría decoraciones, pinturas, estampas, esculturas u objetos de naturaleza religiosa. Además, la Dirección de Educación mantendría una vigilancia constante para que las escuelas siguieran debidamente los planes y programas de estudio oficiales, pues de lo contrario, éstas serían clausuradas.

Al ponerse en práctica el nuevo modelo educativo, los

primeros problemas no se hicieron esperar. A comienzos del año de 1932, en razón de que el Colegio Civil fue dotado de un reglamento interno, los estudiantes se inconformaron con el, y en protesta decidieron paralizar las actividades escolares en dicha institución. Este hecho, juzgado por el gobierno como un signo de indisciplina y rebeldía, lo llevó a la conclusión de que el mencionado Colegio fuera clausurado, cosa que ocurrió el 8 de marzo de 1932. Pero además, para apoyar su determinación, el Ejecutivo tuvo en cuenta las siguientes razones: "I.- Los jóvenes alumnos del Colegio Civil eran hijos, en su mayor parte, de gente adinerada y enemiga de la Revolución; II.- El Estado hacía una fuerte erogación para el sostenimiento de la educación de estos alumnos, mientras en algunas comunidades rurales los hijos de los campesinos no recibían ni la educación más elemental; III.- Los alumnos del Colegio Civil seguían carreras de provecho personal cuyos estudios debían y estaban en condiciones de poder pagar; IV.- El número de alumnos que del Colegio Civil salían a concluir sus estudios profesionales en la capital de la República era tan escaso que hubo un periodo de seis años en que ni un solo alumno se titulara en la carrera que seguía; (y) V.- El Gobierno estimó que el dinero del pueblo se emplearía más provechosamente en la preparación de maestros de educación y en la educación de los hijos de los campesinos". Conforme a esto último, el gobierno canalizó mayores recursos a la Escuela Normal y a la creación de

escuelas rurales. Y para para llenar el espacio educativo dejado por el Colegio Civil, se creó un establecimiento particular para dar educación secundaria y preparatoria.

El presupuesto educativo para el año de 1932 fue de la cantidad de \$ 184,793.40 de un total de egresos de \$ 410,124.34. (por ejemplo, al legislativo se le había asignado la cantidad de \$ 47,788.61; al Ejecutivo, \$ 33,148.62 y; al Judicial, \$ 35,758.20). Al rendir su Primer Informe de Gobierno, el gobernador dió los siguientes datos: en el estado había 281 escuelas rurales, de las cuales 145 eran creadas conforme al artículo 123 constitucional, 100 sostenidas por la Federación y 36 por el estado; 28 primarias elementales (seis eran particulares) y 31 superiores (una sostenida por el Gobierno Federal y 14 particulares); tres escuelas nocturnas y dos jardines de niños. Lo anterior sumaba la cantidad de 345 planteles de educación primaria, atendidos por 516 maestros y con una asistencia de 27,484 alumnos.<sup>48</sup>

Para 1933, como parte del "programa de acción social", en el ámbito de la educación, se crearon en las escuelas los eventos de los "viernes culturales", las sociedades y comités de padres de familia, y las sociedades de alumnos. Se continuó con la preparación de los maestros de educación primaria y se creó la Casa del Pueblo, institución para dar

<sup>48</sup> Saturnino Osornio. Primer Informe de Gobierno, talleres lino-tipográficos del Gobierno del Estado, Querétaro, Qro., 1932, pp. 11-12.

educación a la población pobre, principalmete adulta. A principios de este año, se emitió la Ley Reglamentaria del establecimiento y funcionamiento de las escuelas rurales en los cantros de trabajo agrícola, minero o industrial. Por medio de la cual, se especificaban las obligaciones de los patrones o propietarios para con los maestros y con la propia escuela.<sup>49</sup>

El saldo educativo del año de 1933, según se aprecia en el Segundo Informe de Gobierno, rendido el 16 de septiembre de ese año, fue el siguiente: había 288 escuelas rurales (148 derivadas del artículo 123 constitucional, 40 del estado y 100 de la Federación; 31 primarias elementales (7 particulares); 17 primarias superiores; 3 nocturnas y 2 jardines de niños. Sumaban 339 establecimientos escolares en donde se educaban a 20,324 alumnos.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> El patrón tenía la obligación de pagarle al maestro un salario (un peso diario, en efectivo), vacaciones y días festivos; proporcionarle habitación, productos naturales de la finca (agua, carbón, leña, etc.), dos litros de maíz y uno de leche diarios, cuatro litros de frijol semanales y facilitarle medios de transporte. Para con la escuela, tenía que proporcionar un local debidamente acondicionado, útiles, muebles y libros para su funcionamiento, asimismo, dotarla de cuatro hectáreas para prácticas agrícolas. La vigilancia para que los niños asistieran a las escuelas quedó a cargo de los presiedntes municipales, por medio de sus delegados, subdelegados o comisarios de las rancherías, aplicando multas a los padres o tutores encargados de los niños que faltaran sin causa justificada, por la cantidad de 25 centavos a un peso. Los patrones serían multados si ocupaban a los niños en día de clases, de 5 a 25 pesos. La Sombra de Arteaga, enero 26 de 1933.

<sup>50</sup> Saturnino Osornio. Segundo Informe de Gobierno, talleres lino-tipográficos del Gobierno del Estado, Querétaro, Gro., 1933.

En la segunda mitad del período gubernamental de Saturnino Osornio, los nuevos cambios en materia educativa, emanados del Gobierno Federal y secundados por la administración local, dieron origen al enfrentamiento abierto entre las autoridades gubernamentales y los sectores apositores.<sup>51</sup>

En noviembre de 1933, y en vísperas de celebrarse en la ciudad de Querétaro la Convención del Partido Nacional Revolucionario, en la que se designó a su candidato a la Presidencia de la República y se presentó el Plan Sexenal, la "Dirección de Educación Pública (estatal), Cuerpo de Inspectores y personal docente" de la capital del estado, se declararon en favor del establecimiento de la "Escuela Socialista en México". Uniéndose de esta manera, al movimiento nacional que enarbólabá dicha demanda.

Como resultado, y consecuente con ese sentir, en el Plan Sexenal del Gobierno Mexicano 1934-1940, se señaló que, "siendo la educación primaria una institución social, el carácter de la instrucción impartida en este nivel debía ser indicado por el Estado, por ser éste el genuino representante del pueblo. Personas individuales con un concepto falso y exagerado de la libertad personal no debería tener derecho de organizar y dirigir centros

<sup>51</sup> La maestra Marta Eugenia García U, señala que los opositores pertinaces al gobierno obrerista fueron los sectores tradicionalmente dominantes en Querétaro: los hacendados, prestamistas, comerciantes profesionistas y clero católico. Op. Cit., p. 360.

educativos independientes del control del Estado. La educación primaria, además de excluir la instrucción religiosa, proveería respuestas verdaderas, científicas y racionales a cualquier problema o pregunta de los estudiantes. Así, la escuela impartiría a los niños una imagen verdadera del mundo y de la sociedad. Por consiguiente se reformaría el artículo 30 (sic) de la Constitución con el fin de que la instrucción pública dependiera directamente del Estado y operara bajo su dirección, basada en las orientaciones y postulados de la doctrina socialista de la Revolución Mexicana".<sup>52</sup>

"La idea de la reforma socialista provocó reacciones de protesta de algunos sectores liberales y, sobre todo de las fuerzas clericales y conservadoras que desde tiempo antes habían combatido la intervención del Estado en la educación (...). En vísperas de que la propuesta llegara al Congreso, las autoridades Eclesiásticas lanzaron un furioso anatema contra las intenciones del Gobierno y resolvieron excomulgar a toda aquella persona católica que brindara apoyo a la reforma e, incluso, a los padres de familia que enviaran a sus hijos a las escuelas con régimen socialista".<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Leopoldo Solís. Op. Cit., p. 16.

<sup>53</sup> Gilberto Guevara Niebla. **La Educación Socialista en México (1934-1945)**, (antología), Ediciones El Caballito/SEP, México, 1985, pp. 11-12.

En Querétaro, el personal de las escuelas particulares se manifestaron ajenos a la orientación que se le estaba dando a la educación y se mostraron renuentes a educar en los términos de la reforma educativa. Ante esta situación, y debido a que dichas escuelas iniciaron sus cursos antes de lo previsto legalmente y como se habían convertido en centros de propaganda religiosa - a decir del gobernador-, éstas fueron clausuradas.

En respuesta a las medidas tomadas por las autoridades estatales, los opositores, llamados por saturnino Osornio como elementos retrógrados, fanáticos y clericales, iniciaron una campaña en contra de la asistencia a las escuelas oficiales y contra la educación socialista. Para contrarrestarla, el gobierno implementó una operación tendiente a evitar la vagancia infantil siguió con su obra de acción social y reformó la Ley de Cultos. 54

54 Con relación a la acción social, durante 1934, en algunas escuelas se crearon las cajas de ahorro y cooperativas escolares. Por otro lado, en el artículo primero reformado de la Ley de Cultos, se estableció que "El número máximo de ministros de cualquier culto religioso que podrá ejercer en el territorio del Estado, será el de uno por cada 200 mil habitantes..." (al inicio de su gobierno, Saturnino Osornio señalaba que en el estado había 266,416 habitantes, *La Sombra de Arteaga*, noviembre 8 de 1934. Antes de esta reforma, un año atrás, se había establecido que habría un ministro religioso por cada 30 mil habitantes. *La Sombra de Arteaga*, noviembre 16 de 1933. En el año de 1934, fueron cerrados todos los templos católicos y se creó la Liga Anticlerical Queretana, a través de la cual se realizaban (en un salón de la Federación Sindicalista y en el Teatro de la República) conferencias y se presentaban trabajos de orientación, "en los cuales se demostraban con argumentos y pruebas contundentes, los engaños y embutes del enemigo más grande de las clases trabajadoras (EL CLERO)". *La Revolución en Querétaro*. Op. Cit., p 35.

Sin embargo, para el año de 1935 se empezaron a sentir los efectos de la campaña contra la educación oficial, ya que al iniciar el nuevo ciclo escolar, la población estudiantil disminuyó considerablemente. Esto, explicado por el Ejecutivo estatal, se debió a que no solamente los padres de familia se niegan a enviar a sus hijos a nuestras escuelas...sino que a ellos se suman los maestros, que no comprendiendo el espíritu del artículo 3o. constitucional reformado (en octubre de 1934) y escrupulosos de su religiosidad abandonaron en buena hora las filas de los empleados del Gobierno para sumarse a las de los inconformes".<sup>55</sup>

En virtud de esa situación, la Dirección General de Educación en el Estado se dispuso a poner en práctica otros mecanismos de convencimiento, para que los padres de familia tuvieran confianza y mandaran a sus hijos a las escuelas. Para ello, los "maestros socialistas" en servicio, visitaban diversos lugares y realizaban reuniones para ilustrar acerca de las ideas nuevas, tratando de acabar con los prejuicios y malas interpretaciones. Aunado a esto, se creó el Departamento de Acción Cívica y Social, dependiente de la Dirección de Educación. Por medio de ese Departamento, maestros y alumnos celebraban festivales en diferentes partes de la ciudad de Querétaro, con la

<sup>55</sup> Ibid., p. 13.

finalidad de dar a las familias diversión, esparcimiento y explicaciones acerca del nuevo concepto de educación.<sup>56</sup>

No obstante el interés y los esfuerzos realizados por las autoridades locales de llevar adelante la nueva educación en el estado, en vísperas del fin de la administración osornista, la impartición de la enseñanza pasó a cargo del Gobierno Federal.

En efecto, el 13 de junio de 1935,<sup>57</sup> año en que entró en vigor, se dió a conocer el Convenio celebrado entre la Secretaría de Educación Pública Federal y el Gobierno del Estado, "para unificar, fomentar y coordinar la educación pública en el Estado".

Mediante dicho Convenio, las escuelas primarias, secundarias y técnicas del estado, pasaron a ser manejadas técnica y administrativamente por la Dirección de Educación Federal en el Estado, adoptando para sus labores las leyes, programas, métodos y sistemas admitidos por la Secretaría de Educación Pública.

Los compromisos del Gobierno local se centraron en los siguientes puntos: a) hacer entrega de los establecimientos de educación primaria<sup>58</sup> a la Dirección de Educación Federal

56 Ibid., p. 13.

57 La Sombra de Arteaga, 13 de junio de 1935, pp. 103-105.

58 Al entrar en vigencia el Convenio, el estado entregó a la Federación 27 escuelas rurales, 21 primarias elementales y 16 superiores, tres nocturnas para obreros, un jardín de niños, una Escuela Normal para maestros, una escuela

(originada por el Convenio); b) suprimir la Dirección de Educación Estatal; c) mantener el presupuesto de educación durante el resto del año (1935); aumentar anualmente tal presupuesto, hasta llegar a constituir el 30% del presupuesto total de egresos del gobierno y; a partir de 1936, igualar los sueldos de los maestros locales con los asignados por el Gobierno Federal.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública se obligaba a aumentar anualmente el servicio educativo en el estado, conforme al incremento del presupuesto del Departamento de Enseñanza Rural y Primaria Foránea, y, a seguir sosteniendo en la entidad 123 escuelas rurales, un jardín de niños, el internado indígena de Quitiyé, del municipio de Cadereyta, y a más de 120 escuelas creadas conforme al artículo 123 constitucional. La Dirección de Educación en el Estado se encargaría de administrar los fondos para la educación (federales y estatales) y a designar el personal educativo y administrativo.

#### 3.4.2. LO AGRARIO.

Atender el asunto de la cuestión agraria en el estado

secundaria, una preparatoria, una escuela industrial femenil, una escuela de comercio y una escuela de Leyes. Atendidos por 214 profesores. A decir de don Saturnino Osornio, en su gestión gubernamental se llegaron a crear en el estado 142 escuelas de las señaladas por el artículo 123 de la Constitución Federal. *La Revolución en Querétaro*. Op. Cit., p. 14.

y favorecer con ello a los campesinos queretanos, fue uno de los propósitos fundamentales que se planteó la administración gubernamental de don Saturnino Osornio. Los resultados obtenidos en esta materia y en otras, al final de su gestión, lo llevaron a afirmar que en Querétaro los principios de la Revolución habían triunfado.

En el aspecto agrario, la política del gobierno se fundamentó en dos puntos principales: 1) impulsar la producción y la modernización de la agricultura, y crear las condiciones para su desarrollo y; 2) llevar adelante el reparto agrario en la entidad. En buena medida, el progreso o la superación económica del estado se fincaba en el logro de su producción agrícola, sin descartar por completo la posibilidad del desarrollo industrial.<sup>59</sup>

Bajo aquella perspectiva, y con base a una serie de consideraciones, como fomentar el cultivo intensivo: la

<sup>59</sup> Por medio de la Ley 102, puesta en vigor a partir de septiembre de 1932, se declaraba de "utilidad económica social el establecimiento y fomento de nuevas industrias en el Estado, así como la ampliación y desarrollo de las ya existentes". Esta legislación ofrecía a los industriales exención en el pago de impuestos, estatales y municipales, hasta por un término de cinco años. Consideraba como nueva industria a la que tenía por "objeto la producción de artículos no fabricados o producidos aún en el Estado, o la que emplee procedimientos o métodos de producción desconocidos o no aplicados, siempre que signifiquen o contribuyan un aumento de las fuentes de riqueza y de bienestar económico para el Estado". Las industrias ya establecidas sólo serían beneficiadas si en su ampliación utilizaban el doble de la inversión de capital con que se habían creado, en materias primas, en construcción o talleres y, por emplear el doble o mayor número de trabajadores. La Sombra de Arteaga, septiembre 10. de 1932. pp. 285-286.

organización de los factores económicos; la creación de empresas agrícolas, de irrigación y de caminos, así como beneficiar a los agricultores que siembren o planten árboles; proteger a los agricultores de los acaparadores y; para fomentar la enseñanza de la agricultura en la juventud, a comienzos del año de 1932, se expidió la Ley Agrícola del Estado,<sup>60</sup> que dió origen a la Oficina de Control Agrícola. A quien se le asignó la procuración del mejoramiento agrícola y ganadero, la formación y dirección de cooperativas para la venta de productos agrícolas y ganaderos, el fomento de la irrigación y de las vías de comunicación, y dirigir la instrucción agrícola obligatoria.

Conforme a tales propósitos, en la reglamentación se planteaba, que para alcanzar el desarrollo del campo queretano, habría que hacerse a través de la selección de semillas, de la introducción de mejores técnicas de preparación y cultivo, el combate a las plagas y enfermedades de las plantas, la reforestación y establecimientos de viveros, la creación de campos experimentales y la organización de exposiciones agrícolas y ganaderas; asimismo, otorgarse beneficios fiscales a las personas o empresas que realicen plantaciones de árboles frutales o que construyan obras de irrigación; y la

<sup>60</sup> La Sombra de Arteaga, marzo 3 de 1932.

construcción de caminos a cargo de los gobiernos estatal y municipal.

Sin embargo, el plan gubernamental para transformar la situación del campo e impulsar la agricultura sólo se realizó en parte, debido a la existencia de algunos obstáculos y de la poca respuesta de los agentes involucrados en ese proceso. La situación jurídica de las haciendas y fincas rústicas de la entidad, en donde el 90% de las registradas oficialmente se encontraban hipotecadas, no propicio confianza para que los empresarios invirtieran en la construcción de obras de irrigación, en virtud de que no tendrían garantizada la recuperación de sus inversiones.<sup>61</sup>

Contrario a lo anterior, y debido al acentuado interés de las autoridades estatales por la apertura y construcción de vías de comunicación, los logros que se obtuvieron fueron más notables. El gobierno estaba convencido que para

<sup>61</sup> El gobernador del estado, para presionar la desgravación de las haciendas y evitar la especulación de capitales, creó un impuesto del 2% bimestral sobre el monto de las hipotecas constituidas en contra de las fincas rústicas. La Sombra de Arteaga, junio 9 de 1932. Sin embargo, a casi dos meses después, el mencionado impuesto fue derogado. La Sombra de Arteaga, julio 28 de 1932. En virtud de las dimensiones que había alcanzado la actividad de los prestamistas y ante la imposibilidad de los sectores sociales bajos por acceder a préstamos en condiciones más apropiadas, el gobernador tomó dos medidas: la primera, fue la autorización a la "Junta Vergara de Caridad" para el establecimiento del Monte de Piedad en el capital del estado, lo cual efectivamente ocurrió a finales de 1932. La segunda, fue la expedición de la Ley Contra la Usura y el Agio, que reglamentó las actividades de los prestamistas y fijó como máximo de intereses el 12% anual, sobre la cantidad prestada. La Sombra de Arteaga, julio 19 de 1934.

impulsar el desarrollo económico del estado era necesario que existiera una red de caminos vecinales y carreteros que unieran a la capital con los principales centros de población y producción, así como con las entidades colindantes y con la misma ciudad de México. Todo ello, para favorecer la salida de los productos locales a los mercados nacionales y permitir el intercambio de mercancías.

Para alcanzar sus propósitos, durante la gestión osornista, y directamente a cargo de la Junta Estatal de Caminos (creada en 1933), se construyeron en el estado los siguientes caminos carreteros: Querétaro, San Juan del Río; Querétaro, Ciudad Alvaro Obregón, Guanajuato; Querétaro, Colón; Querétaro, Coroneo; Villa Corregidora, Querétaro, Coroneo; Querétaro, Carrillo Puerto; Querétaro Jalpan; Querétaro, Esperanza; Querétaro, Celaya; San Juan del Río, Tequisquiapan; San Juan del Río, El Sitio; San Juandel Río, Amealco; Tequisquiapan, Ezequiel Montes, Cadereyta; Cadereyta, Pathé; Jalpan, Pinal de Amoles. Los recursos económicos empleados por el gobierno del estado en la obra carretera, se dió de la manera siguiente: en 1931, \$ 112,000.00; en 1932, \$ 125,000.00; en 1933, \$ 100,000.00; en 1934, \$ 100,000.00 y en 1935, \$ 50,000.00 (hasta septiembre) Estas cantidades dan un total de \$ 487,000.00, además de \$ 220,000.00 que aportó la Federación, destinados únicamente para la construcción de la carretera de Querétaro- Jalpan. A parte de la edificación de carreteras,

también se concedió importancia al desarrollo de la red telefónica en la entidad, en el que se invirtieron \$ 38,000.00 y en donde se alcanzó una extensión de 434 kilómetros.<sup>62</sup>

El segundo elemento de la política agrarista del gobierno de Saturnino Osornio lo constituyó el reparto agrario, que fue parte esencial de su programa gubernamental y un serio compromiso con los campesinos queretanos. Durante su gestión, la dotación de tierras alcanzó importantes proporciones, además de que pugnó por el fraccionamiento voluntario de los latifundios<sup>63</sup> de la entidad, que en otros tiempos y gobiernos no se dieron.

Al entrar en funciones las autoridades estatales encabezadas por Osornio, e iniciar el asunto del reparto agrario, se abocaron a la reorganización de la Comisión Local Agraria, integrando expedientes de dotación de ejidos con las solicitudes rezagadas en gobiernos anteriores. Además, la mencionada Comisión se hallaba prácticamente sin ninguna actividad, debido a que por decreto, el Presidente de la República, Ing. Pascual Ortiz Rubio, había dado por terminado el reparto agrario en Querétaro.

<sup>62</sup> La Revolución en Querétaro. Op. Cit., pp. 21-23.

<sup>63</sup> Mediante la expedición de la Ley 119, y con el fin de promover el fraccionamiento de la propiedad rural, el gobierno concedía exención de impuestos de traslado de dominio. Considerando que con ello, se incrementaría la producción agrícola y se fomentaría la pequeña propiedad. Ibid., p. 7.

De tal manera, y una vez que el gobierno local gestionó ante el Ejecutivo Federal, Abelardo L. Rodríguez, la derogación del tal decreto, en el segundo año de la administración osornista se iniciaron las primeras dotaciones de ejidos.<sup>64</sup>

En lo general, en el período administrativo de Saturnino Osornio se tramitaron y resolvieron 223 expedientes de dotación de ejidos, mientras que en los primeros 16 años (1915-1931) de reforma agraria en el estado, sólo se habían tramitado 160 expedientes.

Del reparto agrario habido con Osornio, el gobierno estatal entregó en forma definitiva a los campesinos 26,492.92 hectáreas y de manera provisional 78,023.03. Conforme al tipo y calidad de las tierras, esas cantidades se integraron respectivamente, de la manera siguiente: riego, 2,005.63 hectáreas; temporal, 3,680.025 y; de agostadero, 20,777.03. Conforme a la segunda modalidad (provisional) y en ese mismo orden, quedaron las siguientes cantidades: 4,799.48; 29,628.29 y; 43,621.26 hectáreas. El reparto agrario benefició a 1284 campesinos con entrega

<sup>64</sup> A decir del gobernador, de los 33 expedientes formados entre septiembre de 1932 y agosto de 1933, las primeras resoluciones de dotación de ejidos fueron para las poblaciones de San Pedro Tenango, San Juan dehedó, San Miguel Tlaxcaltepec, Las Fuentes, Pueblo Nuevo, Portugués y anexas, El Portezuelo, Bernal, San Nicolás, Santa María Begonia, Estancia de Santa Lucía, Los Alvarez, El Sáuz, Visthá, El Cerrito y el Jabalí. Segundo Informe de Gobierno, p. 14.

definitiva y a 7932 con dotación provis onal.<sup>65</sup>

Si bien el trato que otorgaron las autoridades a los asuntos de la educación, la religión y el reparto agrario, fueron los que más impacto social causaron, y que incluso provocaron serios problemas y conflictos para el gobierno, éste también encauzó su atención a la solución de otros problemas sociales. De la obra gubernamental del cuatrienio 1931-1935, también sobresalen los trabajos realizados con relación a la cuestión de la insalubridad que aquejaba a la ciudad de Querétaro, para lo cual se tomaron algunas medidas sanitarias tendientes a no permitir más epidemias y enfermedades derivadas de ese problema.<sup>66</sup> Asimismo, en este

<sup>65</sup> La Revolución en Querétaro. Op. Cit., pp. 32-33.

<sup>66</sup> Uno de los primeros actos que se dieron al iniciar el gobierno de Saturnino Osornio, fue la reforma al Código Sanitario del estado, en el que se incluyó un apartado referente al ejercicio de la prostitución. (La Sombra de Arteaga, enero 28 de 1932). Posteriormente, fue expedido su Reglamento respectivo. En relación a ello, se dijo que "vino a llenar un vacío en la sociedad, ya que públicamente se ejercía la prostitución se que anteriormente se hubiesen señalado zonas para tal comercio ni menos tomado medidas necesarias para salvaguardar a la sociedad de la creciente inmoralidad y proteger a dicha sociedad de la propalación de enfermedades nacidas del desorden en esta materia existente". (La Revolución en Querétaro. Op. Cit., p. 6). Otro hecho también importante, fue la expedición del Reglamento de Expendios de Leche (del 30 de junio de 1934). A decir de las autoridades, Querétaro era una de las ciudades más insalubres, donde existían diferentes focos de infección (pantanos, muladares, etc.) y en donde había un pésimo servicio de drenaje, y en la cual no se observaban ninguna medida higiénica por parte de la población, lo que traía como consecuencia, numerosos casos de tifoidea y otras enfermedades. Para contrarrestar lo anterior, el gobierno llevó a cabo la obra del drenaje de la ciudad, la que quedó concluida entre un 65 y 70%, y mejoró el servicio de agua potable. Ibid., p. 36.

período sobresale también la actitud asumida por las autoridades en relación al aspecto laboral. Podríamos decir que esa actitud se manifestó a través del funcionamiento de las instituciones encargadas de impartir la justicia laboral y en el afán de darle plena vigencia y observancia a lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, tratando de que los trabajadores no fueran víctimas de las injusticias de sus patrones y que tuvieran mejores condiciones de trabajo.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> De la política laboral del gobierno, se destaca que tuvo como principal cometido la protección de los derechos de los trabajadores y el mejoramiento de sus condiciones laborales, de ella sobresalen tres hechos: 1) Los salarios. Contrario a lo acordado por la Comisiones Especiales del Salario Mínimo Municipales, reunidas en el año de 1933, que habían resuelto en otorgar a los trabajadores un salario promedio de 50 centavos diarios, la Junta de Conciliación y Arbitraje del Estado resolvió en otorgar la cantidad de \$ 1.00 (un peso) para todos los trabajadores de la entidad (del campo y la ciudad), con excepción de los trabajadores mineros, que recibirían \$ 1.50, como salario mínimo para el año de 1934. 2) Durante ese mismo año (1933), se expidió el Reglamento para el Descanso Semanario. Por medio de esta reglamentación, se establecía el descanso dominical por cada seis días trabajados y se fijaban los días festivos obligatorios (5 de febrero, 10. y 5 de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre y 25 de diciembre) no laborables. La Sombra de Arteaga, abril 5 de 1934. 3) El papel que jugó la Junta de Conciliación y Arbitraje, en las resoluciones emitidas en los conflictos obrero-patronales, tuvo un carácter protector y tutelar de los intereses de los trabajadores. Durante el período gubernamental de Saturnino Osornio, la Junta intervino en 596 casos, suscitados en buena parte contra haciendas y ranchos, causados por despidos injustificados y por adeudo de salarios a los trabajadores. Ibid., pp. 23-25.

### 3.4.3 LA REFORMA PENAL QUERETANA.

A partir de la expedición de la Constitución Política Local en 1917, los gobiernos queretanos fueron creando un nuevo marco jurídico para el estado. La nueva legislación respondía a la misma necesidad de reglamentar el funcionamiento de la administración pública y para regular las necesidades y problemas sociales, con el objetivo de evitar la anarquía y el descontrol social.

Es así, que dentro del campo legislativo queretano, diversos gobiernos se empeñaron por la reforma de la antigua codificación estatal, la cual, evidentemente contrastaba con la nueva época y con las nuevas circunstancias sociales y políticas. En tal sentido, se empezó a avanzar sobre los cambios a la Ley Penal y Civil, pero también, en el ámbito de la administración de justicia.

En torno a la imprescindible reforma de los ordenamientos penales, el antecedente más inmediato se encuentra en 1929, cuando el gobernador interino Angel M. Vázquez Mellado diera cuenta de la existencia de los respectivos proyectos, los cuales incluso, se encontraban en estudio. Pero que, debido a la situación política prevaleciente tanto en el ámbito nacional como local, los cambios no se llevaron a cabo.

Sin embargo, para que esos anhelos reformadores se

concretaran, sólo tuvieron que pasar un par de años, justo dentro de la administración gubernamental de don Saturnino Osornio (1931-1935), que fue cuando se mejoró y modernizó en diversos aspectos, el marco jurídico del estado.

En materia de administración de justicia, en diciembre de 1931, se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro.<sup>68</sup> En dicha ley, la impartición de justicia quedó a cargo del Tribunal Superior de Justicia, de los Jueces de Primera Instancia, Menores y Municipales; y el estado fue dividido en cinco distritos judiciales: Querétaro (que comprende además, los municipios de Corregidora, El Marqués y Santa Rosa); San Juan del Río (Amealco y Tequisquiapan); Cadereyta, que comprende sólo ese municipio; Tolimán (que incluye a Colón) y; Jalpan. Respecto al Máximo órgano judicial, el Tribunal Superior, quedó dividido en tres salas: la civil, la mixta y la penal, funcionando en Pleno o por Salas. En relación a los jueces de Primera Instancia, la legislación autorizaba el establecimiento de dos juzgados para el Distrito Judicial de Querétaro, un civil y un penal, y un juez mixto de primera instancia para cada uno de los demás distritos judiciales restantes. Por su parte, la existencia de los juzgados menores mixtos quedaba supeditada a las necesidades y condiciones económicas del erario público; juzgados municipales habría en cada una de las cabeceras y

<sup>68</sup> La Sombra de Arteaga, diciembre 31 de 1931. En virtud de esa nueva ley, quedaba derogada la del 14 de enero de 1927.

tendrían jurisdicción mixta. Sin embargo, esta división y funcionamiento de la administración de justicia sólo se mantuvo durante un año.

A partir del año de 1933, comenzó a regir una nueva Ley Organica para el Poder Judicial,<sup>69</sup> a través de la cual, tuvo una importante reestructuración. Estos nuevos cambios, que se dan casi al mismo tiempo con la expedición de la Ley Organica del Ministerio Público,<sup>70</sup> se inscriben dentro de la lógica gubernamental que trata de llevar a cabo la reglamentación de diversas disposiciones de carácter constitucional, y establecer efectivamente, "la separación de las funciones propias del Administrador de Justicia de las que le corresponden al Representant: Social".<sup>71</sup>

De las reformas introducidas a Poder Judicial, sobresalieron las siguientes: El Tribunal Superior de Justicia quedó integrado por un sólo magistrado propietario

<sup>69</sup> La Sombra de Arteaga, diciembre 29 de 1932.

<sup>70</sup> La Sombra de Arteaga, noviembre 24 de 1932.

De la expedición de la Ley Organica del Ministerio Público, a decir del Ejecutivo estatal, ésta institución, como defensora de los intereses sociales, debían ser reglamentadas sus funciones conforme a las "normas jurídicas del Derecho Nuevo, pregonizado por la Revolución". Por lo tanto, era necesario ajustar su procedimiento seguido en la secuela de sus negocios, así "como en la interpretación adecuada que debería darse al espíritu de las leyes, a efecto de que no se retrogradaran al ser aplicadas éstas, lo mismo en el concepto de equidad que en la defensa social, función ésta última que constituye la esencia de la institución del ministerio público..." *La Revolución en Querétaro...* op.cit. p. 7.

<sup>71</sup> Saturnino Osornio, *Primer Informe de Gobierno*. Op. Cit., p. 15.

y por dos suplentes supernumerarios, quedando suprimidas las tres Salas que anteriormente tenía, y el Tribunal Pleno quedó conformado por el Magistrado propietario, el Procurador General de Justicia y por el Secretario; de la organización de las instancias inferiores, los juzgados menores fueron suprimidos y se creó el Jurado Popular; se estableció un juzgado de primera instancia con jurisdicción mixta para cada uno de los cinco distritos judiciales del estado, pero asignándole dos secretarios de acuerdos al de Querétaro, uno para el ramo penal y otro para el civil; el nombramiento de los funcionarios y empleados de la administración de justicia sólo quedó a cargo del Tribunal Superior de Justicia, pero escuchando el parecer del Procurador General de Justicia, quedando relevados los Ayuntamientos de nombrar al Juez Municipal de su localidad; por último, la permanencia de los jueces de primera instancia y municipales en sus cargos, duraría mientras observaran "buen comportamiento", y no el tiempo que antes tenían asignado, que era de cuatro y dos años, respectivamente. Por otra parte, estos nuevos cambios también replantearon el funcionamiento y las atribuciones de los órganos judiciales,<sup>72</sup> agruparon y concretaron más

<sup>72</sup> La revisión de las atribuciones del poder judicial permitieron ir deslindando o separando las funciones entre dos instituciones esencialmente distintas, como lo son el ministerio público y los órganos encargados de la administración de justicia. A manera de ejemplo, entre las disposiciones que se suprimieron están las siguientes: la facultad del Tribunal Pleno en constituirse como jurado de sentencia, de las causas de responsabilidad que hubieran de

claramente las disposiciones de la impartición de justicia.

La reforma en la formación y función del Poder Judicial, emprendida por el gobierno de Saturnino Osornio, respondió a las necesidades de las nuevas circunstancias y a las exigencias sociales, que como signo de una nueva época, demandaban una verdadera justicia, pronta y expédita. Además, era el tiempo de las adecuaciones y reglamentaciones para el funcionamiento del aparato estatal y para el ejercicio de los derechos ciudadanos, conforme a los preceptos constitucionales.

Por otro lado, la reorganización del poder judicial no sería completa y acorde, si no se contempla también reformas a la legislación codificada, como la penal y civil, que sirve de base a las prácticas judiciales y que regula el funcionamiento social. De tal suerte, que la reforma se inició con la modificación de los cuerpos legales penales.

En los días 7 y 14 de enero de 1902 fueron publicados el Código Penal y el de Procedimientos Penales del estado, para entrar en vigor el día 15 de ese mes. Ambos ordenamientos, vinieron a derogar a los expedidos en los años de 1894 y 1889, respectivamente.

formarse por delitos oficiales a los diputados, gobernador, a los mismos miembros de tribunal, al secretario de gobierno y al procurador general de justicia; de los juzgados de primera instancia, se les quitó la facultad de conocer las apelaciones de sentencias dictadas por los jueces municipales, bajo ciertas modalidades de competencia. (Artículos 37, fracc. II y 80, fracc. XIV, de la Ley Organica del Poder Judicial).

Entre el nuevo y el antiguo código penal se dan enormes diferencias, el contenido del de 1894 era inmensamente amplio, contaba con 1075 artículos más dos reglamentos, uno referente a la Libertad Preparatoria y el otro a el Pago de Dietas, mientras que el nuevo código, sólo se integraba por 373 artículos y tres transitorios.

La reforma penal queretana de 1932 se inscribe o se ve influenciada por el proceso de reforma que realizara el Gobierno Federal en el año de 1931, que dió origen a una nueva legislación penal para el Distrito Federal y que fue puesta en vigor el 17 de septiembre de ese mismo año. Con ello, Querétaro se colocaba como uno de los primeros estados que renovaban su legislación con base a la expedida para la capital del país.

Los códigos del estado salieron muy semejentes a los del D.F., con una misma conceptualización y estructura, tanto así, que el Dr. Raúl Carrancá y Trujillo<sup>73</sup> los considero como copia casi literal, y les señaló algunas incongruencias y errores. El gobernador de la entidad, Saturnino Osornio, había reconocido, bajo otros terminos, esa situación, pero además, justificaba la reforma. La cual, no obstante los defectos que tuviera, para el estado significaba un positivo adelanto en bien de la

<sup>73</sup> Raúl Carrancá y Trujillo...op.cit. p. 140.

administración de justicia.<sup>74</sup> Señalaba "en forma seria y concienzuda se estudiaron las necesidades en el Estado de Querétaro y se tomaron en cuenta la práctica y experiencia que en este ramo del derecho se tenían, más cuando la justicia se alargaba indefinidamente y su difícil interpretación y aplicación era un privilegio para las clases privilegiadas y una muralla para los oprimidos".<sup>75</sup>

En estricto sentido, los cambios realizados en la legislación y en la reglamentación de la administración de justicia es producto de la Revolución, porque aparte de ser el espíritu que las envuelve, con ello se intenta crear una nueva conciencia y nuevas prácticas, dándose normas más comprensibles y procedimientos menos complicados, para una auténtica impartición de justicia.

#### 3.4.3.1 NUEVAS DISPOSICIONES PARA LOS MENORES

Las disposiciones destinadas a juzgar a los menores de edad contenidas en el Código Penal queretano de 1932, guardan una gran diferencia a las comprendidas dentro del código de 1895, y son exactamente iguales a las contempladas en la reglamentación penal para el Distrito Federal.

<sup>74</sup> Saturnino Osornio, Primer Informe de Gobierno. Op. Cit., p.6.

<sup>75</sup> La Revolución en Querétaro. Op. Cit., p. 5

Bajo la Ley penal de 1895, los menores de diez años y medio, y mayores de ésta edad pero menores de 14 años, que delinquieran sin discernimiento, quedaban excluidos de la responsabilidad criminal o penal, pero quedaban sujetos a reclusión preventiva (en el lugar que designara el gobierno y con duración de hasta seis años). La reclusión penal se aplicaba a los jóvenes mayores de diez años y medio y menores de dieciocho, si obraban con discernimiento. Su reclusión se podía hacer efectiva en un taller o en hospital, para los de edades entre diez años y medio y catorce, el término no sería menor de una tercera parte ni mayor de la mitad de la pena que recibiría si fuera mayor de edad. En este mismo sentido, para los que tuvieran entre 14 y 18 años, el término de reclusión no sería menor de la mitad ni mayor de las dos terceras partes de la pena que se le aplicaría si fuere mayor de edad. Como se puede apreciar, en el procedimiento para juzgar a los menores hay dos elementos determinantes, que son el discernimiento, que significa distinción entre lo bueno o malo del acto a realizar, y la edad de los menores. Elementos que orientan el tipo de penas a aplicar y que marcan la duración de las mismas.

El Código Penal de 1932 del estado, dentro del título de "penas y medidas de seguridad", creó y reglamentó las Medidas Tutelares para Menores. Conforme a estas nuevas reglas, que no contemplan la exclusión de la responsabilidad penal de los menores, de principio se

estableció que "los menores de dieciocho años que cometan infracciones de las leyes penales, serían internados con fines educativos, sin que nunca pueda ser menor la reclusión de la que les hubiera correspondido como sanción si fueren mayores". (art.113). Como se observa, aquí ya no hay división de edades ni discernimiento, se da por entendido que los menores tienen pleno conocimiento de su conducta y de lo que hacen; la violación a la ley penal no constituyen delitos, sino infracciones; y la reclusión de los menores es sólo con fines educativos, quienes son sancionados, en cuanto a tiempo o términos, como si fueran mayores de edad.

Con base a las "condiciones peculiares del menor, y la gravedad del hecho",<sup>76</sup> las "medidas" a aplicarse a los menores serían el apercibimiento e internamiento, en sus modalidades de reclusión en domicilio; escolar; en un hogar honrado, patronato o instituciones similares; en establecimiento médico; en establecimiento especial de

<sup>76</sup> El juzgador, para valorar la personalidad del menor y el hecho delictivo, y así poder dictar su resolución, tenía que tener en cuenta una serie de factores: 1) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla y la extensión del daño causado y del peligro corrido; 2) la edad, la educación, la ilustración, las costumbres y la conducta precedente del sujeto, los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir y sus condiciones económicas; 3) Las condiciones especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito y los demás antecedentes y condiciones personales que puedan comprobarse, así como sus vínculos de parentesco, de amistad o nacidos de otras relaciones sociales, la calidad de las personas ofendidas y las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren su mayor o menor temibilidad delincuente ( Art. 46 del Código Penal).

educación técnica; y en establecimiento de educación correccional. Todos los lugares eran factibles de utilizarse, a excepción del último, pues en el estado no existía un centro de educación correccional propiamente dicho. En esta época no existía más que la cárcel, con departamentos para menores de edad, para separarlos físicamente de los mayores. En razón a la falta del establecimiento correccional, el juez podía autorizar la reclusión en un lugar diferente, mediante una posible fianza a los padres o tutores del menor. Otra facultad importante a cargo de las autoridades, en este caso del Ejecutivo estatal, es la que se refiere a la decisión que habra de tomarse cuando los menores recluidos lleguen a la mayoría de edad (18 años), y si deberá ser trasladado a la prisión común. Situación que la legislación deja a criterio de las autoridades ejecutoras de las sanciones.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> A este respecto, la ley penal señala lo siguiente: "...el Ejecutivo aplicará al delincuente los procedimientos que se estimen conducente para la corrección, educación y adaptación social de éste, tomando como base (en) tales procedimientos: I.- La separación de los delincuentes que revelen diversas tendencias criminales, teniendo en cuenta las especies de los delitos cometidos y las causas y móviles que se hubieren averiguado en los procesos, además de las condiciones personales del delincuente; II.- La diversificación del tratamiento durante la sanción para cada clase de delincuentes, procurando llegar hasta donde sea posible, a la individualización de aquella; III.- La elección de medios adecuados para combatir los factores que más directamente hubieren concurrido en el delito, y la de aquellas providencias que desarrollen los elementos antitéticos a dichos factores, y IV.- La orientación del tratamiento en vista de la mejor readaptación del delincuente y de la posibilidad, para éste, de subvenir con su trabajo a sus necesidades". (Art. 72).

La inclusión de las normas que determinan la minoría de edad y la forma de sancionar a los infractores en el código penal, no se vieron complementadas con el establecimiento de un procedimiento propio para los menores ni se fijó el tratamiento institucional a que se les sometería, tal como lo establece el código de procedimientos penales del Distrito Federal, quien incluye desde luego, la creación del Tribunal para Menores. De esta forma, en materia de menores infractores, la reforma penal del estado fue parcial, ya que no les definió reglas más específicas, por lo que se les siguió aplicando el procedimiento penal común.

#### 3.4.4 LEY DE PREVENCIÓN SOCIAL DE 1934.

En un intento por cubrir la omisión que tuvo la legislación penal de 1932, con relación a los menores infractores, se expidió en el estado la Ley de Prevención Social, publicada el 6 de diciembre de 1934 en el periódico oficial del Gobierno Estatal, mediante la cual se establece el Departamento de Justicia y Prevención Social, los "Juzgados de Menores" o Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares.

La ley de Prevención Social, que tampoco señala la integración, funcionamiento y procedimiento del Tribunal para Menores, no presenta ninguna originalidad en cuanto a su contenido, porque lo que reglamenta, que es sobre las

Instituciones Auxiliares del Tribunal, lo retoma del Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares del Distrito Deferal, publicado el 22 de enero de 1934, en el Diario Oficial.

Conforme a ello, la Ley de Prevención Social consideró como instituciones auxiliares a los centros de observación e investigaciones, patronatos de trabajo y protección de menores y los demás establecimientos como casas hogares, reformatorios para anormales, etc.

El Centro de Observación e Investigación quedó integrado por la Casa de Observación y por las Secciones Investigadoras, que fueron: la de Investigación Social, Pedagógica, Médico-Psicológica y Paidográfica. Todas ellas, reglamentadas con respecto a su composición y funcionamiento, orientadas hacia el estudio de los menores desde sus respectivos ámbitos, con el fin integrar sus antecedentes sociales, educativos, el estado psicofísico y la estadística de los menores, y a partir de estos datos, elaborar una política de prevención de la "delincuencia infantil".

Con relación a los Patronatos de Trabajo y Protección, se le encomendaron las siguientes funciones: a) conseguir trabajo para los menores externados; b) vigilarlos y protegerlos "contra el abuso del medio y los patronos; c) cuidar a los menores sujetos a libertad vigilada; d) colaborar en la fundación y sostenimiento de casas hogares y establecimientos similares. Además, se facultó al

Patronato a que, cuando "tuviere conocimiento de que los padres, tutores y en general las personas encargadas de la custodia de un menor, descuiden su educación física o moral, lo traten con dureza excesiva o le den ordenes, consejos o ejemplos corruptores, procederá desde luego a poner al menor a disposición del Juez para que este dicte las medidas tutelares adecuadas al caso". (Art. 36)

A grandes rasgos esas han sido las disposiciones que trajo consigo la Ley de Prevención Social de 1934, lo cual sólo significó una aproximación al establecimiento del sistema de justicia juvenil en Querétaro, ya que en realidad, no tuvieron ninguna aplicación, pues su vigencia había quedado supeditada a la voluntad del Ejecutivo. Como se establecía en el artículo transitorio único: "Esta Ley entrará en vigor, cuando a juicio del Ejecutivo del Estado, lo permitan las condiciones del Erario para que se funde una Escuela Comercial y se establezcan los Tribunales de Menores a que se refiere la presente Ley".

### 3.5 EL PROGRAMA DE GOBIERNO DEL CORONEL RAMON RODRIGUEZ FAMILIAR.

El sucesor de Saturnino Osornio en el cargo de Gobernador del Estado fue el corone. Ramón Rodríguez Familiar, quien gobernó el período le 1935-1939. Las acciones fundamentales que tomó el nuevo Ejecutivo Estatal

para su ejercicio administrativo respondieron a situaciones de índole político y económico. Político, porque se dió a la tarea de acabar con el poder y la influencia que aún tenía Osornio dentro del aparato gubernamental, y económico, porque consideraba que en los problemas de la sociedad queretana se hallaban hondas raíces de carácter económico.

De esta manera, y con el fin de llevar adelante su proyecto gubernamental sin ningún obstáculo, Rodríguez Familiar entró en un proceso de enfrentamiento con el osornismo, tratando de eliminar su presencia de los puestos públicos más importantes. Comenzó por quitarles el control que aún tenían los osornistas sobre los poderes judicial y legislativo, y posteriormente, desconocer a los Ayuntamientos de Querétaro y San Juan del Río, y a las Juntas de Administración Civil de Amealco, Jalpan y Arroyo Seco.<sup>78</sup> Pero también, al mismo tiempo que se dió la lucha política, en el estado se inició un período de mucha violencia.<sup>79</sup>

Esta experiencia que tuvo el gobernador a inicios de su gestión, sirvió para que muy pronto introdujera cambios

<sup>78</sup> La Sombra de Arteaga, abril 2 de 1936.

<sup>79</sup> Para mayor abundamiento sobre este aspecto, consúltese el trabajo de Martínez Assad, Carlos "La violencia en Querétaro y la consolidación del Estado mexicano", Iztapalapa (Revista de ciencias sociales y humanidades), año 2, núm. 4, enero-junio, UAM, México, 1981, pp. 344-353.

a la Constitución Local, por medio de los cuales replanteaba el funcionamiento de la Legislatura y de los Ayuntamientos. En este sentido, el 4 de noviembre de 1936, el Congreso del Estado aprobó las reformas propuestas por el Ejecutivo a los artículos 31 y 147 constitucionales. Con ello, la elección de los diputados a la Legislatura se haría cada dos años, y no a los cuatro como antes, y la renovación de los Ayuntamientos también cada dos años e iniciarían sus funciones el primero de octubre, al igual que el gobernador. De las razones esgrimidas en la iniciativa de reforma por el Ejecutivo estatal, vale recordar lo siguiente: "El funcionamiento de la Legislatura Local,...que determina que aquélla se compondrá de representantes del pueblo que serán electos en su totalidad cada cuatro años, presenta el serio inconveniente de que Ejecutivos poco escrupulosos pretendan desarrollar actividades de índole continuista, con gran detrimento de la tranquilidad pública: que es condición esencial para la obtención de una provechosa jornada administrativa, y con evidentes tropiezos generados por la pugna en que de ordinario quedan comprendidos el Cuerpo Legislativo que continúa funcionando durante dos años y el titular del Ejecutivo que, deseoso de imprimir nuevas orientaciones a la política de la Entidad que gobierna, no cuenta con el respaldo y apoyos necesarios para ello".<sup>80</sup> Si bien con esto

<sup>80</sup> La Sombra de Arteaga, noviembre 5 de 1936.

se buscaba evitarle problemas y conflictos al gobernador entrante con la legislatura, los legisladores queretanos sí se opusieron a que los Ayuntamientos tuvieran mayor autonomía, y que éstos no quedaran a expensas de la voluntad de los gobernadores, que con frecuencia y por motivos políticos, los suspendían o removían de sus cargos. Estos cambios, que formaron parte del Proyecto de reformas a las fracciones I y II del artículo 115 de la Constitución General de la República, y que fueron aprobados por el Congreso de la Unión, la Legislatura local<sup>81</sup> se pronunció en contra de ellos.

En su embate contra el osornismo, y con el fin resarcir las ofensas que a determinados sectores de la sociedad causaron las medidas tomadas por Saturnino Osornio durante su gobierno, las autoridades del estado reabrieron los templos y el Colegio Civil, con lo que evidentemente les traería más simpatía y apoyo social en las acciones gubernamentales.

Como todo gobierno posrevolucionario, el gobernador del estado de Querétaro, Coronel Ramón Rodríguez Familiar, consideraba que para enfrentar los problemas económicos y sociales de la entidad era necesario poner en práctica el "programa de la Revolución" y mejorar en forma apremiante

<sup>81</sup> La Sombra de Arteaga, julio 15 de 1937.

las condiciones económicas de las masas trabajadoras.<sup>82</sup> En tal sentido, las acciones dirigidas a la solución del problema económico se fincarían en el reparto de tierras a los campesinos, el fomento de obras de irrigación, la apertura y conservación de caminos carreteros, la educación para el pueblo, la salubridad y conservación de la vida humana, respaldar a las agrupaciones gremiales, dar facilidades para el establecimiento de nuevas industrias y promover el desarrollo de las ya existentes.

En su Programa de Gobierno,<sup>83</sup> leído ante el Congreso el día de su toma de protesta como gobernador, 10. de octubre de 1935, el ejecutivo estatal dió un esbozó de los problemas del estado y del programa de acción para resolverlos. Asumiendo el compromiso también, de que su administración se guiaría por la Constitución General de la República, por la del Estado, por las leyes del Trabajo y Agraria y por el Plan Sexenal, por ser éstos los ordenamientos que concentran el programa de la Revolución.

<sup>82</sup> No obstante este propósito, La Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Estado acordó que a partir de 1936 los trabajadores de la entidad ganarían como salario mínimo la cantidad de \$ 1.00 (un peso) diario. Salvo los trabajadores de la ciudad de Querétaro, que se les fijó la cantidad de \$ 1.50, y los trabajadores mineros, con \$ 1.25 de salario mínimo. ( *La Sombra de Arteaga*, 2 de enero de 1936). El salario fijado para 1936 es prácticamente igual al establecido por la administración de Saturnino Osornio para el año de 1934.

<sup>83</sup> **Programa de Gobierno del Coronel Ramón Rodríguez Familiar, Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, para el cuatrienio 1935-1939, Artes Gráficas Mexicanas, México, s/f.**

De acuerdo con tal Programa, en 1936 empezaría a funcionar en el estado una Dirección de Acción Económica, encargada de promover el mejoramiento agrícola e industrial; organizar cooperativas de trabajadores y de pequeños productores para luchar por la transformación del régimen económico vigente; llevar a cabo ferias y exposiciones regionales; organizar y orientar el turismo; concentrar las estadísticas necesarias para dirigir la producción y; llevar a cabo campañas de difusión y propaganda comercial, para dar a conocer los productos locales y crearles nuevos mercados.

Con relación al "problema agrario", el gobierno continuaría con el fraccionamiento de las haciendas y con la dotación y restitución de tierras y aguas a los campesinos. Además, y considerando que no bastaba con repartir la tierra, sino que produjera, las autoridades se proponían llevar a cabo una "seria y bien orientada organización ejidal", con la finalidad de capacitar al campesino económicamente para la explotación de su parcela, capacitarlo técnicamente como agricultor y capacitarlo socialmente como elemento básico en la consolidación y avance del programa de la Revolución.<sup>84</sup> Los ejidatarios serían apoyados con crédito agrícola ("cimiento del desarrollo económico del ejido") con la organización de

<sup>84</sup> Ibid., p. 6.

cooperativas y la creación de almacenes de venta de productos y maquinaria. Aunado a esto, el gobierno contemplaba realizar diferentes obras de irrigación, principalmente en la zona de San Juan del Río, patrocinadas a través del Plan Sexenal, con la construcción de presas y bordos.

Un factor importante que se tomó en cuenta para impulsar el crecimiento económico del estado, contemplado en el programa de gobierno, fue el "Desarrollo Industrial". Con base a las materias primas inexploradas, a la privilegiada situación geográfica del estado y a través de leyes fiscales,<sup>85</sup> que fijen franquicias especiales, se buscaría atraer nuevas industrias y a estimular e impulsar el desarrollo de las ya existentes. Dentro de este ámbito, y para complementar las expectativas de desarrollo, el gobierno se planteaba seguir con la construcción de carreteras, fundamentalmente la de México-Queretaro, que apenas llegaba hasta San Juan del Río. Asimismo, se pensó que el turismo<sup>86</sup> podría constituirse en una importante

<sup>85</sup> En base a esa política y con el fin de crear impuestos especiales para la industria, se expidió la Ley de Protección Fiscal a la Industria, en La Sombra de Arteaga el día 18 de junio de 1936. Mediante ésta Ley se fijaron términos y condiciones para que la nueva industria y la ya establecida, pudieran acogerse a las prerrogativas fiscales. Para las industrias financiadas con capital queretano se les concedían impuestos aun más bajos.

<sup>86</sup> Para alentar el desarrollo de tal actividad, las autoridades expidieron la Ley de Franquicias para la Construcción de Hoteles y Campos Turísticos, publicada en La Sombra de Arteaga el día 30 de diciembre de 1937. Conforme a ella, todos los establecimientos turísticos:

fuelle de riqueza si se le fomentaba y desarrollaba, para lo cual, se realizarían actividades de propaganda; la reorganización del Museo de Historia; se vigilaría la conservación de los monumentos arquitectónicos y; se darían facilidades para el hospedaje y tránsito de turistas.

En materia de Educación Pública, el desarrollo del sistema educativo queretano se orientaría bajo la concepción de que la educación es un factor para mejorar la vida de los trabajadores y un medio para conquistar la conciencia de la juventud y niñez para la causa de la Revolución. El gobierno asumía el compromiso de procurar su expansión y mejorar los establecimientos educativos; emprender campañas contra el analfabetismo; dar mayor atención a la enseñanza rural y a la creación de jardines de niños; procurar el crecimiento de la educación primaria; fomentar la enseñanza secundaria y la industrial; trabajar por la fundación de una escuela normal rural y; mejorar las condiciones económicas del magisterio e impulsar su organización.

La exposición de las partes más importantes del Programa de Gobierno, vinculadas al desarrollo económico y social, si bien es cierto que se rigen bajo propósitos,

quedaban exentos de impuestos municipales y estatales por el término de cinco años. En los cinco años siguientes pagarían sólo el 25% de los mismos, y en los otros cinco, el 50%. También tenían que cumplir con determinados requisitos, como la calidad de la construcción, de los muebles, con el número de cuartos y las condiciones que deberían tener (comodidad, higiene ), etc.

intenciones y metas que pueden no llegar a realizarse en los terminos planteados, pues en mucho dependen de la realidad existente, si nos muestran una imagen concreta de los problemas que durante esta época aquejaban a la población queretana y los medios empleados por los gobernantes para buscar resolverlos.

### 3.6 LA FUNDACION DEL TRIBUNAL PARA MEJORES.

Dentro del contexto socio-económico queretano y la planificación de los mecanismos para superar los problemas y necesidades de la población, como vía para encauzar al estado hacia un pleno desarrollo económico y social, es replanteado nuevamente el funcionamiento de la estructura del Poder Judicial, pero la medida que conlleva una mayor trascendencia es el inicio en la entidad del sistema de justicia juvenil, representado institucionalmente por el Tribunal para Menores.

Con respecto a la Administración de Justicia, el coronel Ramón Rodríguez Familiar planteó que desde los inicios de su gobierno se atendería "la reorganización del Tribunal Superior de Justicia" y la selección de elementos competentes, de honestidad sin tacha y de criterio revolucionario bien probado, para que ocupen los puestos del ramo judicial".<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Programa de Gobierno. Op. Cit., p. 13.

De acuerdo con ello, los cambios introducidos a partir del año de 1936 en la organización de los tribunales judiciales, establecieron que el Tribunal Superior de Justicia quedara integrado por una sala colegiada formada por tres magistrados, además, se volvió a crear en la ciudad de Querétaro el juzgado de primera instancia civil y dos juzgados penales,<sup>88</sup> quienes llegaron a sustituir al juzgado de primera instancia con jurisdicción mixta. Todos estos cambios modificaron las reformas realizadas por la administración anterior, y posiblemente se dieron en respuesta a las nuevas necesidades en esta materia.

Sin embargo, en la reorganización de la administración de justicia no sólo se replanteó el funcionamiento de los tribunales encargados de impartirla y de su crecimiento, sino que a su estructura se incorporaron nuevas instituciones, reglas y procedimientos destinados a aplicarse a un sector específico de la población: los menores de edad (niños y jóvenes), autores de cometer "infracciones" o delitos de la legislación penal. Esta innovación, que es resultado de las exigencias históricas y sociales, es parte también del papel que asumieron los

<sup>88</sup> **Los Gobernantes de Querétaro.** Op.Cit., p. 206.

El control del Poder Judicial estuvo fuertemente disputado por los osornistas y el nuevo gobierno, encabezado por el coronel Ramón Rodríguez Familiar. En principio, el gobernador se negó a promulgar el decreto de nombramiento de los nuevos magistrados de filiación osornista y luego se les negó el pago de sus salarios, hasta que finalmente, el 18 de enero renunciaron a sus cargos. Carlos Martínez Assad. Op. Cit., p. 349.

gobiernos posrevolucionarios en la década de los treinta, caracterizados en promover reformas de diversa índole.

Conforme a tal supuesta, a mediados del año de 1936 el Gobierno del Estado, encabezado por el coronel Ramón Rodríguez Familiar, inició un proceso de reformas para establecer el nuevo sistema de justicia juvenil, las cuales de alguna forma, vinieron a complementar a las ya realizadas por el gobierno de Saturnino Osornio y orientadas en ese sentido. Las nuevas normas implicaron reformas a la constitución local y adiciones a las leyes secundarias y reglamentarias.

A partir del 9 de julio de 1936 quedó oficialmente creado en Querétaro el Tribunal para Menores, tras la reforma realizada al artículo 100 de la Constitución del Estado, y mediante la cual, el tribunal pasó a formar parte del Poder Judicial,<sup>89</sup> Asimismo, y en esa misma fecha, quedaron reformadas y adicionadas la Ley Orgánica del Poder Judicial y la legislación procesal penal.

Mediante la inclusión del Título Segundo Bis en la Ley Orgánica, intitulado como "Tribunal de Menores", se señalaba su establecimiento en el estado, con residencia en la ciudad de Querétaro y con jurisdicción en todo el territorio de la entidad. El Tribunal quedó integrado por

<sup>89</sup> De acuerdo con el artículo 100 reformado, el Poder Judicial del Estado quedaba depositado en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal para Menores (o tribunal de menores), Juzgados de primera instancia, Menores, Municipales y en el Jurado Popular. La Sombra de Arteaga, julio 9 de 1936.

un juez de primera instancia penal, como presidente, por el médico encargado de los servicios sanitarios coordinados en el estado y por el director general de educación<sup>90</sup> si el acusado fuere hombre, y en caso contrario, por la directora de la escuela femenil. Sin embargo, tres meses después de habersele dado dicha composición, tuvo algunos cambios, que no modificaron nada esencial, sino que se refirieron a la forma de designar a uno de sus miembros. Con la reforma realizada, el presidente del tribunal quedaba facultado para elegir a la parte educadora, mediante una lista que cada seis meses aprobaría y remitiría el Tribunal Superior de Justicia. Además, para las actividades del Tribunal para Menores se dejaban a su disposición los "servicios de los empleados de planta del Juzgado de Primera Instancia de lo Penal que les fueren necesarios, sin que éstos ni aquellos funcionarios devenguen sueldos extras por su intervención en tales asuntos".<sup>91</sup>

Por su parte, el Código de Procedimientos Penales del

<sup>90</sup> La integración del Tribunal para Menores de Querétaro seguramente se deriva de la que se les dió a los tribunales de carácter Federal. En la legislación procesal penal federal, de 1934, se dejó establecido que en cada estado habría un tribunal para menores, para atender delitos federales, pero sólo que no hubiere un tribunal local, porque de lo contrario, éste se ocuparía de atender esos delitos. Los tribunales de jurisdicción federal, que se formarían cada vez que existieran casos por atender, se constituirían con el Juez de Distrito, como presidente, con el Director de Educación Federal y con el Jefe de los Servicios Coordinados de Salubridad, como vocales. Véase en Hector Solís Quiroga...Op.cit. p. 37.

<sup>91</sup> La Sombra de Arteaga, octubre 29 de 1936, p. 271.

estado fue adicionado con un "capítulo tercero" que reglamentó el "Procedimiento ante el Tribunal para Menores". A grandes rasgos, el procedimiento del Tribunal<sup>92</sup> tuvo las siguientes características: 1) La existencia de un "instructor," designado de entre los miembros del tribunal por cada menor de dieciocho años consignado, con la función de instruir el expediente, por medio de la realización de las diligencias que creía necesarias y que llevaran a la comprobación de los hechos que sustentan la consignación (del Ministerio Público), e investigar la educación, las condiciones físicas y mentales y si ha estado física y moralmente abandonado el menor; 2) una vez concluida la investigación, el tribunal en pleno dictaría su resolución, en la que establecería la medida tutelar a aplicar y la clase de ésta (señaladas en el artículo 114 del código penal); 3) Para dictar las medidas, el tribunal debía considerar una serie de situaciones relacionadas con el menor: la edad, su estado físico y mental, y si se hallaba moralmente abandonado o pervertido, o si andaba cerca de ésta circunstancia. La edad y éstos últimos aspectos se conjugaban para influir en el tipo de medida a que sería sometido el menor. Un menor de doce años podía ser entregado a un establecimiento de educación, a una familia digna de confianza o con su propia familia, pero

<sup>92</sup> El Procedimiento señalado para el funcionamiento del Tribunal para Menores de Querétaro, fue muy semejante a el establecido para el Distrito Federal y que se encuentra en el Código de Procedimientos Penales de 1931.

vigilándose su educación. Y en otro caso, el menor sólo podría hacerse acreedor a una amonestación o al arresto escolar. Al menor de dieciocho años, pero mayor de doce, se le podía destinar a una casa de corrección, con la obligación de trabajar, y con la posibilidad de ser entregado a una familia digna de confianza, a juicio del tribunal; 4) en las resoluciones del tribunal no se aceptaba recurso alguno; 5) la ejecución de las medidas dictadas por el tribunal, quedaba a cargo del Ejecutivo del estado; 6) el menor podía disfrutar de la libertad condicional, si mostraba alguna enmienda y se acogía a las reglas de conducta que le fijara el Ejecutivo (como la obligación de aprender un oficio, permanecer en un determinado lugar o de abstenerse de bebidas alcohólicas), con una duración de un año. Aunque en otros casos, el tribunal podía pedir un término menor.

En cuanto a la decisión de incorporar a funcionarios del gobierno estatal en la integración del Tribunal para Menores, y de utilizar para sus trabajos las instalaciones y empleados de un juzgado penal, nos indica que, por un lado, el gobierno no tenía los recursos económicos suficientes para contratar al personal necesario que se encargara exclusivamente de lo concerniente a la justicia juvenil, y por lo mismo, tampoco existían las instalaciones en donde el tribunal pudiera realizar sus trabajos. Y por el otro, es evidente que en quienes llevaron a cabo las reformas no había la suficiente comprensión en torno al

verdadero papel del tribunal para menores, si consideramos que su función sería tutelar, educativa y correctiva. pero esencialmente, una institución de carácter social y ajena a las prácticas penales. Dejar a cargo de un juez penal la impartición de justicia a los menores, representaba un hecho contradictorio para las benévolas características asignadas al tratamiento infantil y juvenil. Sin embargo, con la instauración del tribunal y su procedimiento, las condiciones bajo las cuales habían venido siendo sometidos los menores infractores, habrían cambiado por otras.

En la fundación del Tribunal para Menores en Querétaro, y en si el sistema de justicia juvenil, que conforme se sucedieron los hechos, se fue conformando gradualmente, tuvieron que ver la concurrencia de varios factores: las reformas realizadas por Saturnino Osornio, la política federal aplicada al asunto de la delincuencia juvenil y a la observación del Plan Sexenal por parte del gobierno del coronel Ramón Rodríguez Familiar.

Querétaro no había permanecido ajeno en cuanto a las formas de tratar a los menores infractores, pues ya contaba con su propia experiencia, desarrollada en la segunda mitad del siglo XIX. El interés por la reforma en la administración de justicia y en la legislación reglamentaria y codificada, ha estado presente durante las cuatro primeras décadas del presente siglo, y en cuanto al establecimiento de la justicia juvenil, Querétaro es uno de los primeros estados que la realiza.

El proceso de la reforma juvenil se inició con la renovación de la legislación penal de 1932, que trajo nuevas formas de tratamiento para los menores; se siguió con la Ley de Prevención de 1934, que aunque no entró en vigor, dió origen a la creación de las "instituciones auxiliares", y en ella se menciona por primer vez, la necesidad del establecimiento del Tribunal para Menores.

Para esta época, la cuestión de los menores y la reforma institucional de su tratamiento, era parte de la política nacional, que demandaba su expansión a todo el territorio nacional. La muestra o el ejemplo ya lo había dado el Gobierno Federal y tocaba a los gobiernos de las entidades en seguirlo. Mediante el Plan Sexenal 1934-1940, al cual mencionó que se apegaría el gobernador Rodríguez Familiar, se pidió la creación de los Tribunales para Menores en las capitales de los estados. Solicitud que fue ratificada por la Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e Intensificación de la Lucha contra la Delincuencia, celebrada en la capital del país en 1936.

Ante tales acontecimientos, y con el fin de sumarse a la modernización jurídica que la época demandaba, y así deslindar a los menores de edad con el sistema penal y carcelario, a mediados de 1936 se creó el Tribunal para Menores en Querétaro.

El caso de Querétaro, que no puede ser entendido sino en función a sus propias circunstancias sociales,

económicas y políticas, es resultado de la conjunción entre sus antecedentes y experiencia en el tratamiento a los menores de edad infractores, y la concurrencia de la dinámica que el Gobierno central le imprimió a la cuestión de la justicia juvenil, tanto legislativas como institucionales, en la década de los treinta. El desarrollo del proceso reformador de Querétaro, tanto en lo legislativo como en la administración de justicia, iniciado en 1932 con la nueva legislación penal y continuado con la Ley de Prevención Social de 1934, encuentra su culminación en el año de 1936, con la llegada del Tribunal para Menores y su Procedimiento. Sin embargo, la terminación de este proceso marca también el inicio de otra etapa, en la que mediante nuevas instituciones y reglas se buscaría la corrección de los menores infractores, y la cual se prolongaría a lo largo de 42 años, hasta la creación del Consejo Tutelar, en 1978.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- A partir de mediados de 1867, y una vez que se dió fin al sitio de la capital del Estado con la derrota de las fuerzas imperialistas, en la ciudad de Querétaro se hicieron presentes una diversidad de problemas sociales, originados por la pobreza y la crisis económica en que se hallaba la entidad, cosa que también propició que se constituyera en un lugar de atracción para la sobrevivencia de los grupos sociales marginados. La presencia de vagabundos y solicitantes de limosna o caridad por las calles, la falta de trabajo y la delincuencia, y en general por las desfavorables condiciones de vida de gran parte de la población, originó preocupación en las autoridades gubernamentales y en algunos sectores de la sociedad, quienes vieron esa situación como un serio peligro para la estabilidad y el orden social. Como consecuencia, se implementaron las medidas tendientes a contrarrestar sus efectos más visibles, particularmente dirigidas a los niños y jóvenes, en donde por un lado, se buscaba resolverles algunas de sus necesidades y carencias ( alimentación, vestido, habitación y educación), y por el otro, se creaban los instrumentos institucionales que asegurasen el control social (leyes y establecimientos de internamiento).

SEGUNDA.- El campo institucional diseñado para la atención de la población desprotegida, y en particular para hacer

frente a la situación de los menores de edad, estuvo constituido por el Hospicio Vergara, la escuela y la Cárcel. El hospicio, con funciones esencialmente de beneficencia, fue el centro de internamiento para los niños pobres, mendigantes y vagabundos. En este lugar se les ofrecía comida, vestido, alojamiento, educación y capacitación en algún oficio. Por medio de la legislación educativa, la enseñanza primaria se declaró como obligatoria y se forzó a que los niños asistieran a las escuelas. Se consideraba que a través de la educación se evitaría la vagancia y la delincuencia, y que con ella los menores pudieran tener un futuro mejor. Para la población infantil resistente a ocupar los espacios benéficos o educativos, y aún ubicada como transgresora del orden social o infractora de las reglas jurídicas, se le destinaba al "Departamento de menores" dentro de los establecimientos carcelarios. El objetivo conjunto de los distintos establecimientos se centró en moralizar, educar, disciplinar y fomentar la idea del trabajo en los menores de edad.

TERCERA.- En los primeros ordenamientos penales para el estado, que fueron la "ley de procedimientos contra ladrones", la "ley contra la vagancia", de 1877, y la "ley contra delitos de plagio y robo", de 1878, se empezó a reglamentar la conducta delictiva de los menores de edad y a señalarse las penas o castigos a que deberían ser sometidos. De tal forma, que la represión de los menores se

basó en el trabajo (en obrajes, tenería, panadería. y en obras públicas) y en la prisión. Incluso llegaron a considerarse como establecimientos de corrección a los hospicios o casas de misericordia. En el caso de la prisión, la legislación contempló la creación de "departamentos" para la reclusión de los menores, para evitarse el contacto físico con los delincuentes adultos.

CUARTA.- La expedición de un nuevo código penal, en 1894, implimentó un procedimiento para juzgar a los menores a través de tres elementos: La edad, la comisión del delito y el discernimiento. Los menores de diez años y medio quedaron excluidos de la responsabilidad penal, e incluso para mayores de ésta edad pero menores de catorce, si obraban sin discernimiento. Pero, sí podían hacerse acreedores a una reclusión preventiva, en hospital o talleres, si las personas que estaban a su cargo no los podían educar o por la gravedad de la infracción cometida. Para el caso de los menores que delinquieran con discernimiento, y según la edad (de diez años y medio a catorce, y mayor de catorce pero menor de dieciocho), el término de su reclusión se deducía en base a la duración de los establecidos a los delincuentes adultos, es decir, se les dictarían penas reducidas. La educación y el trabajo constituyeron los instrumentos utilizados para la corrección de los menores infractores. La libertad sólo la obtendrían si probaban que podían regresar con su familia, sin peligro para la sociedad, y por haber mejorado de

conducta y terminado su educación.

QUINTA.- A finales del siglo XIX y principios del XX, en los anexos del Hospicio Vergara fue contruida una Escuela de Artes y Oficios, con el objeto de dar trabajo y capacitación a los menores infractores a través de los talleres establecidos en ella. La creación de dicha institución fue resultado de las necesidades que el tratamiento de los menores demandaba y por el afán de inculcarles la disciplina del trabajo. Su establecimiento constituye un primer antecedente hacia la constitución de una institución correccional en Querétaro a inicios del siglo XX.

SEXTA.- Las reglas penales establecidas para los menores infractores se les siguieron aplicando durante las tres primeras décadas del presente siglo, y continuaron ocupando los espacios de los centros carcelarios ante la falta de establecimientos apropiados para ellos (González de Cosío había prohibido utilizarse al Hospicio Vergara como lugar de internamiento para los menores infractores y la Escuela de Artes y Oficios ya no existía, debido a que fue destruida por un incendio a pocos años de su creación).

SEPTIMA.- Los problemas económicos y políticos prevaletentes en la época posrevolucionaria en Querétaro, así como la necesidad de la reorganización del aparato estatal y gubernamental, habían ocupado el centro de mayor atención para los gobernantes que se sucedieron en el poder. Poco espacio y recursos económicos había para el

cuidado de las necesidades y problemas sociales; no existía una gran preocupación por las condiciones de las prisiones y por la corrección de los delincuentes. Las autoridades se inclinaban más por la reorganización del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y por la división geopolítica del estado; además de que, se concedía una enorme importancia al impulso del desarrollo económico, en base a la modernización de la producción agrícola y en la promoción industrial.

OCTAVA.- A diferencia de la situación observada en Querétaro, en el Distrito Federal se inició un movimiento social que demandó cambios en la condición jurídica en que se hallaban los menores infractores. Para ello, hay que tener en cuenta que ya existía la tendencia internacional sobre el estudio de la "delincuencia juvenil" y la forma de institucionalizar su tratamiento fuera de los canones del derecho penal, así como la creación del primer Tribunal para Menores, en 1899, en los Estados Unidos de Norteamérica. Ello provocó que en nuestro país se iniciara una necesaria y pertinente reflexión en torno a la conveniencia de sustraer del derecho penal a los menores infractores y sobre qué establecimientos o instituciones serían los apropiados para ellos.

NOVENA.- Los primeros proyectos que trataron de propiciar los cambios en materia de menores infractores en la capital del país, fueron los que proponían la creación de un "Juez Paternal", en 1908, y el establecimiento de un "Tribunal

Protector del Hogar y la Infancia", en 1920. Ambos proyectos, distintos en si, no ofrecían un cambio radical, pues en buena medida aún permanecían atados a la reglamentación penal y los menores "delincuentes" continuarían siendo juzgados por tribunales penales.

DECIMA.- No obstante la resistencia de las autoridades a realizar los cambios, los reformadores interesados por la situación de la infancia y juventud infractora siguieron planteando sus demandas. Es así que en el Congreso del Niño, celebrado en 1921 en nuestro país, surge por primera vez la demanda por la creación de un Tribunal para Menores.

DECIMA PRIMERA.- Ante la insistente demanda de cambios jurídicos, en 1926 el gobierno del Distrito Federal fundó el Tribunal Administrativo para Menores. Con la creación de ésta institución se dió origen a una nueva instancia exclusiva para tratar a los menores infractores, con una integración colegiada y con un campo de acción reducido sólo a los casos de violaciones a los reglamentos gubernativos y a la comisión de faltas señaladas en el código penal, cometidas por menores de dieciseis años, y de conocer casos de menores incorregibles. El tratamiento de los menores adquirió un carácter científico, con el estudio de las condiciones sociales, pedagógicas, médicas y mentales de los infractores. Sin embargo, la reforma quedó incompleta, puesto que los menores infractores de la ley penal continuaban siendo juzgados por los tribunales penales. No obstante las limitaciones de la reforma de

1926, con ella quedaron sentadas las bases principales del futuro sistema de la administración de justicia para menores, y sólo restaba por concretarse un cambio fundamental: su independencia y separación completa del derecho penal.

DECIMA SEGUNDA.- Con la expedición de la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal, en 1928, el Estado reconoce que la delincuencia infantil y juvenil se debe al abandono moral, legal y social de los menores, y a sus "perturbaciones psicofísicas". Por lo tanto, la pena no era lo más edecuado ni conveniente para los infractores, sino la aplicación de medidas de carácter médico, de educación, de vigilancia y de corrección que los reintegren a la sociedad, dictadas por un organismo especial: El Tribunal para Menores. Institución concebida como exenta de todo aparato y carácter judicial. Con el Tribunal para Menores, creado por la ley que hemos mencionado, no sólo se dió origen a una nueva instancia jurisdiccional exclusiva para atender los casos de los menores infractores y ajena por completo a las prácticas penales, sino que a través de ésta institución el Estado quedaba facultado para brindar protección a los menores de edad, más alla del aspecto delictivo. Es decir, el tribunal no sólo atendería los casos de los menores infractores, sino extendería su acción a los menores abandonados, menesterosos, incorregibles y de los descuidados por la familia.

DECIMA TERCERA.- Con la reforma de 1928, el sistema de justicia juvenil quedó plenamente constituido, independiente y ajeno a las prácticas del derecho penal y judiciales, apoyado por nuevos establecimientos, dependencias, instituciones y organizaciones, públicas y privadas, relacionadas con la protección a la infancia, y sustentado esencialmente en la utilización de mínimas formalidades en el procedimiento, tener como base los conceptos de ayuda y educación, extender su acción a la juventud predelincente y apoyarse en la idea de que las causas de la conducta delictiva se hallan en el medio social, familiar y personal de los menores.

DECIMA CUARTA.- Las reformas penales realizadas por el Gobierno Federal en los años de 1929 y 1931 trastocaron de manera considerable al recién creado sistema de justicia juvenil para el Distrito Federal. Con el argumento de que el derecho penal protegía las garantías constitucionales de los menores, no se permitió que la justicia juvenil adquiriera un desempeño autónomo y un desarrollo propio, y la estructura jurídica e institucional creada para el tratamiento de los menores pasó a formar parte de los ordenamientos penales y del aparato judicial. Todo lo contrario a la justificación que se dió en la reforma de 1928. En efecto, con la reforma penal de 1929 a los menores de edad se les volvió a conceder responsabilidad penal; se elevó la mayoría de edad a los 16 años; la figura del abogado entró a la integración del tribunal; y se creó un

nuevo catálogo de medidas para los menores. No obstante que el Tribunal para Menores contaba con su propio procedimiento, tenía libertad para aplicar disposiciones de carácter penal. Como elementos determinantes en la aplicación de las medidas, el tribunal tendría en cuenta la edad de los menores (menor de 12 años o mayor de 12 pero menor de 16) y su situación en que se hallaba (moralmente abandonado, pervertido o en peligro de serlo).

DECIMA QUINTA.- En la reforma penal de 1931 se volvió a replantear el marco jurídico de la administración de justicia para menores. En ésta reforma la mayoría de edad subió a los 18 años y se crearon nuevas "medidas tutelares": reclusión a domicilio, escolar, en un hogar honrado, patronato o instituciones similares, en establecimiento médico, en establecimiento especial de educación técnica y en un establecimiento correccional. Por otra parte, la reforma ratificó la política que se había venido definiendo para enfrentar la conducta delictiva de los menores: tribunales especiales, procedimientos tutelares, sanciones adecuadas y aplicadas por personal especializado, mediante la observación y estudio científico de los menores, y establecimientos especiales para su corrección y; para justificarse su permanencia dentro del derecho penal, se insistió en que el procedimiento de menores era eminentemente tutelar, educativo y correctivo.

DECIMA SEXTA.- A partir de la segunda reforma penal, la forma de operar la justicia para menores quedó firmemente

definida, y por ello, los esfuerzos oficiales se abocaron a la consolidación de éste nuevo espacio dentro de la administración de justicia, vigilando su funcionamiento, reorganizándola y dotándola de nuevos reglamentos e instituciones de apoyo a su cometido (como los patronatos para menores). Asimismo, los aspectos de la readaptación social, los problemas penitenciarios y correccionales merecieron un interés inusitado.

DECIMA SEPTIMA.-En el Plan Sexenal del Gobierno Federal 1934-1940 se planteó un programa de política criminal, en el que se contempló el establecimiento de los tribunales para menores en los estados de la república; la unificación de la legislación penal en el plano nacional y; la reforma de los centros de reclusión. Durante la administración gubernamental cardenista, el tratamiento de los menores infractores recibió una esmerada atención, pues se buscaba una verdadera corrección de los infractores. Realizándose para ello, la reforma de los establecimientos correccionales y a través de la creación de actividades educativas, de trabajo, deportivas y recreativas para los menores internados.

DECIMA OCTAVA.- La Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e Intensificación de la Lucha Contra la Delincuencia, celebrada en 1936, instrumentada para dar cauce a las propuestas del Plan Sexenal, además de acordar que se aceptara como código "tipo" para toda la República el del Distrito Federal, se pronunció por que se

solicitara al gobierno de los estados la creación de los Tribunales para Menores. Lo que originó a que enseguida, se creara la Comisión Instaladora de los mismos, como instrumento de apoyo a los gobiernos estatales que quisieran establecerlos.

DECIMA NOVENA.- Querétaro no permaneció indiferente a los cambios legislativos que en materia penal y de menores infractores se realizaron para la capital del país, así como tampoco a la política federal que recomendaba su generalización en el territorio nacional, sino que aprovechó esa experiencia y se sumó al proceso de modernización jurídica que la época requería. Desde 1923, y en 1929, ya se había venido manifestando al interior de las instancias gubernamentales el interés por la revisión de la legislación codificada del estado, sin embargo, no fue sino hasta en el período 1932-1936, cuando se lleva a cabo el proceso de reforma de las leyes penales y de la normatividad destinada a los menores de edad.

VIGESIMA.- Con la reforma penal queretana de 1932, que substituyó a los ordenamientos penales de finales del siglo pasado y que se realizó con apoyo a la legislación federal, se introdujo la primera modificación a las reglas destinadas a los menores, que comprendió la creación de las "medidas tutelares": (la amonestación y la reclusión: en domicilio, escolar, en un lugar honrado, patronato o institución, en establecimiento de educación técnica y en establecimiento de educación correccional) y se fijó la

mayoría de edad de los infractores a los 18 años. Sin embargo, la reforma fue parcial porque no creó el Tribunal para Menores y tampoco su procedimiento, al igual de que no existían también los establecimientos para su corrección, y por lo tanto, los menores continuarían siendo juzgados por tribunales penales.

VIGESIMA PRIMERA.- Un avance más sobre la formación de la justicia para menores en Querétaro lo constituyó la expedición de la Ley de Prevención Social de 1934. La cual, y a pesar de no haber tenido vigencia, introdujo y reglamentó el funcionamiento de las "instituciones auxiliares", constituidas por un Centro de observación e investigación, por un Patronato de trabajo y protección de menores y por otros establecimientos, como casas hogares o reformatorios. Asimismo, por medio de esta legislación se anunció por primera vez la creación del Tribunal para Menores, pero condicionado al mejoramiento de las finanzas del Gobierno del Estado.

VIGESIMA SEGUNDA.- Para mediados de la década de los treinta, en que Querétaro sólo contaba con una ligera reforma en relación a los menores, pues aún faltaba por establecerse el Tribunal para Menores y su procedimiento, el Gobierno Federal originó dos factores que incidieron de manera importante en el proceso de institucionalización del tratamiento de los menores infractores en el estado. El primero de ellos fue la política criminal descrita en el Plan Sexenal, que anunciaba la necesidad de atenderse la

cuestión de la delincuencia juvenil y la creación en toda la República de la institución correccional de la época: El Tribunal para Menores. El segundo factor fue la realización de la Convención Nacional para la unificación penal y el combate a la delincuencia, en la que se reafirma el interés oficial por extender el modelo institucional para la corrección de los menores y se solicita a los gobiernos estatales su inmediata creación.

VIGESIMA TERCERA.- En virtud de los anteriores antecedentes, en el año de 1936 quedó formalmente establecido en Querétaro el Tribunal para Menores. Las reformas que dieron origen al tribunal y a su procedimiento estuvieron apegadas a los lineamientos o características definidas a la justicia juvenil desde la reforma penal de 1931, es decir, ser parte de la estructura de la administración de justicia, de los ordenamientos penales y mezclar en su procedimiento reglas propias de la justicia penal. En la integración del tribunal quedaron asignados funcionarios y empleados del gobierno: un abogado ( juez de primera instancia penal), un médico ( encargado de los servicios sanitarios coordinados en el estado ) y por un profesor; y para su funcionamiento contaría con las instalaciones y personal de un juzgado penal. Esta forma de organizar el nuevo espacio de la justicia para menores, se debió indudablemente por las dificultades económicas del gobierno, pero que no obstante ello, la creación del tribunal era una decisión impostergable, y por lo tanto, el

gobierno no había preparado las condiciones necesarias y adecuadas para recibir al nuevo aparato de la impartición de justicia a los menores infractores.

VIGESIMA CUARTA.- A partir de la fundación del Tribunal para Menores, los niños y jóvenes queretanos acusados de quebrantar las disposiciones penales, tendrían una instancia formada exclusivamente para dictarles el tratamiento que les daría su retorno a la sociedad y estarían sujetos a nuevas prácticas institucionales y procesales, aparentemente sin nada que ver con las penales. Es así, que en 1936 se marcó el fin de una etapa en cuanto a la forma de ver y tratar a los menores infractores, pero al mismo tiempo señaló el inicio de otra, cargada de expectativas sobre el cometido y resultados de la institución correccional del Querétaro contemporáneo: el tribunal para menores.

El estudio que hemos concluido, y que se puede ubicar dentro del área de la justicia para menores o de las instituciones correccionales, podemos verlo históricamente como un trabajo inicial, porque solamente se ha ocupado por indagar el origen y formación de nuestro objeto de estudio: el tribunal para menores. El largo tiempo que se mantuvo en pie y la forma de cumplir realmente su misión encomendada, así como las prácticas utilizadas y la forma de juzgar a los menores, es una historia que aún falta por escribirse, y por ahí podría incursionarse en la realización de futuras investigaciones.

## B I B L I O G R A F I A

- Azaola, Elena. **La institución correccional en México, una mirada extraviada**, Ciesas-Siglo XXI, México, 1990.
- Baratta, Alessandro. **Criminología crítica y crítica del derecho penal, siglo XXI**, México, 1983.
- Calderón, Miguel Angel. **El impacto de la crisis de 1929 en México**, FCE-SEP/36, México, 1982.
- Carrancá y Trujillo, Raúl. **Derecho penal mexicano, parte general**, Porrúa, México, 1982.
- Castañeda García, Carmen. **Prevención y readaptación social en México**, (3), cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1979.
- Córdova, Arnaldo. **En una época de crisis (1928-1934)**, col. la clase obrera en la historia de México, t. 9, IISUNAM-Siglo XXI, México, 1986.
- Cruz Barrera, Nydia Elizabeth. "Los encierros de los ángeles. Las prisiones poblanas en el siglo XIX", en Contreras Cruz, Carlos (compilador). **Espacios y perfiles, historia regional mexicana del siglo XIX**, vol. I, Universidad Autónoma de Puebla, México, 1989.
- Díaz Ramírez, Fernando. "Reorganización del Estado", en Landa Fonseca, Cecilia. **Querétaro, textos de su historia**, tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora- Gobierno del Estado de Querétaro, México, 1989.
- Domínguez Paulín, Arturo. **Integración histórica, política, social y económica del Estado de Querétaro**. Sociedad de geografía y estadística de Querétaro, Gro., 1966.
- Fortson, J.R. (Ed.). **Los gobernantes de Querétaro: historia (1823-1987)**, México, 1987.
- Foucault, Michel. **La verdad y las formas jurídicas**, col. hombre y sociedad, serie mediaciones, Gedisa, México, 1983.
- García Ugarte, Marta Eugenia. "Saturnino Osornio: Remembranzas de una época en Querétaro", en Martínez Assad, Carlos. (coord.), **Estadistas, caciques y caudillos**, IIS-UNAM, México, 1988.

- González, Luis. "El liberalismo triunfante", en Casanova Alvarez, Francisco. (compilador). **México: economía, sociedad y política, de la República restaurada a la Constitución de 1917**, antología, tomo I, UNAM, México, 1985.
- Guevara Niebla, Gilberto. **La educación socialista en México (1934-1945)**, antología; Ediciones el Caballito/SEP, México, 1985.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. **Estadísticas históricas de México**, tomo I, México, 1985.
- Landa Fonseca, Cecilia. **Querétaro, una historia compartida**, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Gobierno del Estado de Querétaro, México, 1990.
- Martínez Assad, Carlos. "La violencia en Querétaro y la consolidación del Estado Mexicano", Iztapalapa, revista de ciencias sociales y humanidades, UAM, año 2, núm. 4, México, enero-junio de 1981.
- Marín Hernández, Genia. **Historia del tratamiento a los menores infractores en el Distrito Federal**, vol. Manuales, núm. 16, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- Montaño F., Miguel Angel. "Delincuencia infantil", **Criminalia**, año XXIV, núm. 7, México, Julio de 1958.
- Olmo, Rosa del. **América Latina y su criminología, siglo XXI**, México, 1987.
- Pavarini, Massimo. **Control y dominación; teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico**, siglo XXI, México, 1983.
- Platt, Anthony M. **Los "salvadores del niño" o la invención de la delincuencia, siglo XXI**, México, 1982.
- Rodríguez Manzanera, Luis. **Criminalidad de menores**, Porrúa, México, 1987.
- Ruiz, Ramón Eduardo. **México 1920-1958, el reto de la pobreza y el analfabetismo**, FCE, México, 1977.
- Solís, Leopoldo. **Planes de desarrollo económico y social en México, SepSetentas**, México, 1971.
- Solís Quiroga, Héctor. **Justicia de Menores**, Porrúa, México, 1986.

Vergara Hernández, María Josefa. Testamento, col. Documentos de Querétaro, Secretaría de Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado, Querétaro, Qro., 1987.

## DOCUMENTOS OFICIALES

( Federales )

Código penal para el Distrito Federal y territorio de la Baja California, sobre delitos del fuero común y para toda la República, sobre delitos contra la Federación, 1871.

Código de organización, de competencia y de procedimientos en materia penal, para el Distrito Federal y territorios, talleres gráficos de la nación, 1929.

Código penal para el Distrito y Territorios Federales, en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal, talleres gráficos de la nación, 1924.

Código de procedimientos penales para el Distrito Federal y Territorios, talleres gráficos de la nación, 1931.

Diario Oficial de la Federación.

Ley sobre previsión social de la delincuencia infantil en el Distrito Federal, 1928.

Reglamento para la calificación de los infractores menores de edad en el Distrito Federal, 1926.

Reglamento del tribunal para menores del Distrito Federal, 1928.

Reglamento para los tribunales de menores y sus instituciones auxiliares, 1934.

Reglamento del patronato para menores, 1934.

( Estatales )

Código penal del Estado de Querétaro, 1894.

- Código penal para el Estado de Querétaro, 1932.
- Código de procedimientos penales para el Estado de Querétaro, 1932.
- Constitución política del Estado libre y soberano de Querétaro Arteaga, 16 de septiembre de 1917.
- Gayón, Antonio. Memorias de los actos del gobierno interino, 26 de marzo de 1877.
- La Sombra de Arteaga, periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, 1867-1936.
- Ley orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro Arteaga, 1931.
- Ley orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro Arteaga, 1932.
- Ley de educación, 1932.
- Ley agrícola del Estado de Querétaro, 1932.
- Ley de prevención social, 1934.
- Loyola, Carlos M. Primer Informe de Gobierno, 16 de septiembre de 1912.
- Loyola, Carlos M. Informe del Ejecutivo del Estado al H. Congreso, sobre la visita oficial a los Distritos en los meses de septiembre y octubre de 1912.
- Osornio, Saturnino. Primer Informe de Gobierno, talleres lino-tipográficos del Gobierno de Estado, Querétaro, Qro., 1932.
- Osornio, Saturnino. Segundo Informe de Gobierno, talleres lino-tipográficos del Gobierno de Estado, Querétaro, Qro., 1933.
- Osornio, Saturnino. La Revolución en Querétaro, cuatro años de gobierno constitucional 1931-1935, s.e/f.
- Perusquía, Ernesto. Primer Informe de Gobierno, 16 de septiembre de 1917.
- Perusquía, Ernesto. Segundo Informe de Gobierno, 16 de septiembre de 1918.
- Perusquía, Ernesto. Tercer Informe de Gobierno, 16 de septiembre de 1919.

Proyecto de Constitución política para el Estado de Querétaro, junio de 1917.

Rodríguez Familiar, Ramón. Programa de Gobierno 1935-1939, artes gráficas mexicanas (S.C.L.), México, s.f.

Salinas, Emilio. Informe Administrativo, 30 de junio de 1917.

Vázquez Mellado, Angel Mario. Informe Administrativo, imprenta del Gobierno del Estado, Querétaro, Qro., 1929.