

105
26 J.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

CAMPUS ARAGÓN

EL REPRESENTANTE SOCIAL EN MATERIA DE MENORES INFRACTORES: EL COMISIONADO, FIGURA PREVISTA EN LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES, PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL, Y LA NECESIDAD DE REGULARLA CONSTITUCIONALMENTE.

FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL

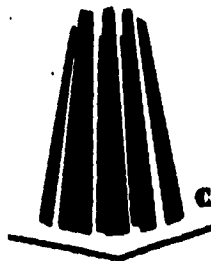
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

GERARDO CHÁVEZ BRICEÑO

ASESOR

LIC. ROSA MARIA VALENCIA GRANADOS

SAN JUAN DE ARAGON EDO. DE MEXICO 1986.



CAMPUS
ARAGON



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A MIS PADRES:
ALICIA CHAVEZ BRISEÑO
ARNULFO CERVANTES ROSAS**

Por el maravilloso don de la vida,
su ejemplo y educación, que fueron
los pilares de mi formación.

**A MIS HERMANAS:
ALEJANDRA, LOURDES, BEATRIZ,
GABRIELA Y DOLORES.**

Por lo que compartimos en el transcurso
de nuestras vidas.

**A MI HERMANA:
LOURDES CERVANTES CHAVEZ**

Por su invaluable apoyo para la
realización del presente trabajo.

A MI ESPOSA:
MA. ISABEL TENA JASSO

Por su amor, comprensión, cariño
y estímulo, a través del hermoso
tiempo que hemos compartido.

A MIS SOBRINOS:
ÁNGEL, VÍCTOR, CECILIA, DAVID Y JORGE(+)

Por enseñarme la belleza de la
vida con su esplendorosa niñez.

A LA LIC. ROSA MARÍA VALENCIA GRANADOS

Por su asesoría para la elaboración
de la presente tesis.

AL LIC. RUBEN RODRÍGUEZ DE LA CRUZ (+)

Por su calidad humana, el compañerismo
y la amistad que me brindó durante el
tiempo que convivimos.

Mi eterno agradecimiento.

**EL REPRESENTANTE SOCIAL EN MATERIA DE MENORES
INFRACTORES: EL COMISIONADO, FIGURA PREVISTA EN LA LEY
PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES, PARA EL
DISTRITO FEDERAL EN MATERIAL COMÚN Y PARA TODA LA
REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL, Y LA NECESIDAD DE
REGULARLA CONSTITUCIONALMENTE.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....1

**CAPÍTULO PRIMERO
ANTECEDENTES DE LA FIGURA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

A) Las primeras etapas de la evolución social.....1
B) Grecia y Roma.....4
C) El sistema Germano y la Italia Medieval.....10
D) Francia y España.....16

**CAPÍTULO SEGUNDO
EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO**

A) Época Precolonial.....25
B) Época Colonial.....31
C) México Independiente y Contemporáneo.....35

**CAPÍTULO TERCERO
EL REPRESENTANTE SOCIAL EN MATERIA DE MENORES
INFRACTORES EN
EL D.F.**

A) Antecedentes.....51
B) Naturaleza Jurídica.....54
C) Características.....61

CAPÍTULO CUARTO

LAS ACTIVIDADES DEL COMISIONADO COMO REPRESENTANTE SOCIAL DE CONFORMIDAD A LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

A) Etapa de la Investigación.....	70
B) Etapa de Procedimiento.....	93
C) Etapa de Seguimiento y Control de Medidas.....	99
D) Necesidad de regular constitucionalmente la figura del Comisionado, por ser el Representante Social, tratándose de Menores Infractores.....	104
CONCLUSIONES.....	109
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo, las leyes positivas que regulaban lo relativo a los menores infractores en el Distrito Federal, así como en las demás entidades federativas que integran los Estados Unidos Mexicanos, únicamente se preocuparon por proteger, en ocasiones exageradamente, los intereses de los menores que hubieran incurrido en alguna infracción a las leyes penales, olvidando los intereses de las personas afectadas por estas conductas.

En Diciembre de 1991, con la promulgación y publicación de la Ley para el TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES, PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA, EN MATERIA FEDERAL, se da un nuevo enfoque a esto, pues se pretende dar una mayor seguridad jurídica y un irrestricto respeto a las garantías individuales de los menores que sean sujetos a algún procedimiento ante el Consejo de Menores del Distrito Federal.

Igualmente, con esta Ley se toma en consideración a los afectados por las conductas infractoras de los menores, creando una figura denominada COMISIONADO, quien tiene el carácter de Representante Social; en el presente trabajo pretendemos estudiar a esta figura para dar contestación a algunas interrogantes como son ¿Qué es el Comisionado?, ¿Cuáles son sus funciones?, ¿Cuándo interviene?, Y ¿Es o no un verdadero Representante Social?

Esto lo llevaremos a cabo, tomando como punto de partida al Representante Social por excelencia: el Ministerio Público. En el primer capítulo hablaremos sobre sus antecedentes "internacionales", su origen desde las primeras etapas de la evolución social, las aportaciones de las culturas Griega y Romana, el sistema Germano y la Italia Medieval, concluyendo con las culturas francesa y española.

En el segundo capítulo haremos referencia al surgimiento del Ministerio Público en nuestro país, iniciando con la época precolonial y continuando con la época colonial, para terminar con lo que se aportó durante la etapa denominada México Independiente, finalizando con la situación actual del México Contemporáneo.

En el tercer capítulo hablaremos de el Representante Social en materia de menores infractores en el Distrito Federal: El Comisionado. Analizaremos sus antecedentes, su naturaleza jurídica y sus características o principios rectores, esto lo haremos comparándola con la figura del Ministerio Público.

Por último, en el cuarto capítulo describiremos cada una de las etapas en las cuales se dividen las funciones del Comisionado, es decir, la etapa de investigación, de procedimiento y la correspondiente al seguimiento y control de las medidas que les sean decretadas a los menores infractores por los Órganos del Consejo de Menores del Distrito Federal. Finalmente, en este capítulo señalaremos el motivo por el que, a nuestro juicio, es necesario que la figura del Representante Social en materia de menores infractores, sea regulada por nuestra Carta Magna.

CAPÍTULO PRIMERO
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FIGURA DEL
MINISTERIO PÚBLICO

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA FIGURA DEL MINISTERIO PÚBLICO

A) LAS PRIMERAS ETAPAS DE LA EVOLUCIÓN SOCIAL

Son innumerables las ocasiones en que se ha divagado respecto al origen de la institución del Ministerio Público, sin que exista un total consenso entre los investigadores y doctrinarios; sin embargo, y considerando que esta figura forma parte activa de la vida jurídica de un considerable número de países en los cinco continentes, es necesario saber como ha evolucionado a través de los tiempos.

En los comienzos de la evolución social, la función represiva, señalan los historiadores, se ejerció a través de lo que se ha denominado la venganza privada. Son tiempos en que se aplica lo que conocemos como "Ley del Talión: Tal como me lo hagas Tal te lo hago". El acto reprochable o delito es una violación al individuo o persona privada y la justicia se ejercía por propia mano de la víctima del delito o de sus allegados.

La etapa de la venganza privada, también ha sido llamada período de la venganza de la sangre o época bárbara. Sostiene Ignacio Villalobos que "En el primer período de la formación del Derecho Penal, fue el impulso de la defensa

¹ VILLALOBOS, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. 2a. ed. p. 24. México 1960.

o de la venganza la *ratio essendi* de todas las actividades provocadas por un ataque injusto. Por falta de protección adecuada que hasta después se organiza, cada particular, cada familia y cada grupo se protege y se hace justicia por sí mismo".

A esta etapa se le ha llamado como venganza de la sangre, porque se considera que se originó por el homicidio y las lesiones, delitos por su naturaleza denominados de sangre.

Se instituyó la fórmula del talión para limitar la venganza, pues en ocasiones el ofendido, al ejercitar su reacción se excedía causando daños mayores a los recibidos; con el sistema talonial se pone de manifiesto que el grupo social solo reconocía al ofendido el derecho de causar un mal igual al sufrido.

Con el paso del tiempo, cobra vida una forma, organizada relativamente, del Poder Social, el cual imparte "justicia" a nombre de una "divinidad" o a nombre del interés público; conociéndose dichas etapas como periodo de la venganza divina y periodo de la venganza pública, durante los cuales se establece lo que pudiera considerarse como tribunales, así como normas aplicables, aún cuando frecuentemente estas fueran arbitrarias. En estas etapas los ofendidos por el delito o sus parientes acusan ante el tribunal, el cual decide e impone las sanciones correspondientes.

Durante la etapa de la venganza divina, los pueblos tienen la característica de la organización teocrática. motivo por el cual todos los problemas se proyectan hacia la divinidad y como consecuencia se considera al delito una de las causas del descontento de los dioses; por eso los tribunales o jueces juzgan en nombre de la divinidad ofendida, decretando sentencias e imponiendo penas para satisfacer su ira, teniendo como propósito obtener el desistimiento de su justa indignación.

En este período la justicia represiva está a cargo generalmente de la clase sacerdotal. sirviendo como claro ejemplo el pueblo hebreo.

Es así como surge la acción popular, alcanzando su apogeo en el Derecho Romano, por virtud de la cual, señala Juventino V. Castro que, ²"*quivis de populo* tiene la función de acusar de los delitos de que tiene conocimiento".

Durante la etapa de la venganza pública y a medida de que los pueblos o Estados adquieren una mayor solidez, empieza a hacerse la distinción entre los delitos privados y los públicos, a partir de que el hecho reprobable lesione los intereses de los particulares o el orden público y durante la cual los tribunales juzgan en nombre de la colectividad. Frente a los *delicta privata* a los que correspondía un proceso penal privado en el que el juez tenía el carácter de

² CASTRO, Juventino El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones. Ed. Porrúa, S.A. 4a. ed. p. 1. México 1982.

mero árbitro, existían los *delicta pública* con un proceso penal público, que comprendía la *cognitio*, la *accusatio* y un procedimiento extraordinario.

Bajo el amparo de salvaguardar a la comunidad, se imponen penas cada vez más crueles e inhumanas. En este periodo nada se respetaba, los jueces y Tribunales poseían facultades omnímodas y podían incriminar hechos no previstos por las leyes como delitos. De estos ilimitados derechos abusaron los juzgadores poniéndolos al servicio de los déspotas y los tiranos depositarios de la autoridad y del mando.

B) GRECIA Y ROMA

GRECIA

Diversos autores coinciden al considerar a Grecia como el origen del Ministerio Público, basan su postura en la existencia de la figura del ARCONTE, la cual fue una Magistratura que surge aproximadamente en el año 683 A.C. como parte integrante del gobierno ateniense.

Colín Sánchez al referirse a esta figura señala ³“Magistrado que en representación del ofendido y sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos intervenía en los juicios: sin embargo, tales atribuciones son dudosas y aunque se ha insistido que entre los atenienses la persecución de los delitos era

³ COLIN Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales Ed Porrúa, S.A. 2a ed p 86 México 1970.

una facultad otorgada a las víctimas y a sus familiares, los datos que obran al respecto no son suficientes para emitir un juicio preciso".

De igual forma, otros autores buscan la semilla del Ministerio Público al analizar diversas figuras existentes en Grecia; el Dr. Sergio García Ramírez, citando a diversos autores señala: ⁴ "Recuerda McLean Estenos que en Grecia los Tesmoteti eran meros denunciadores; la acción penal podía ser ejercitada por el agraviado. Licurgo creó los Eforos, encargados de que no se produjese la impunidad cuando el agraviado se abstenía de acusar. Con el tiempo los Eforos fueron censores, acusadores y jueces. A partir de Pericles, el Areópago acusaba de oficio y sostenía las pruebas en caso de que el inculcado hubiese sido injustamente absuelto por los magistrados. Aquí comenta McLean, el Areópago fungía como "Ministerio Público" al ejercer la acción penal ante el Tribunal del Pueblo para revocar las sentencias contrarias a la Ley. Por su parte el Arconte denunciaba cuando la víctima carecía de parientes o éstos no ejercitaban la acción. Finalmente el ejercicio de ésta quedaba muy a menudo en manos de los oradores."

Sin embargo, debemos considerar que los autores difieren en sus opiniones y no se cuenta con elementos suficientes para afirmar categóricamente que alguna de las figuras antes descritas sea el antecedente del Ministerio Público, no obstante

⁴ GARCÍA Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal Ed Porrúa, S.A. 1a. ed pp. 196 y 197 México 1974.

se podría establecer que el Arconte es la figura que tiene más parecido, aunque en su gestión, mencionan los doctrinarios, que fue esencial la intervención de los ofendidos, salvo los casos que ya hemos mencionado.

ROMA

En la época del Derecho Romano y especialmente en los periodos de las *Legis actiones* (hasta la Ley Ebuca) el del procedimiento formulario (a partir de la Ley Ebuca hasta el reinado de Deoclesiano) y el extraordinario (a partir del reinado de Deoclesiano) es permitido que los particulares ofendidos por un delito, promovieran la "*accusation*" ante el magistrado o juez según el periodo correspondiente.

No obstante lo anterior, la persecución de los delitos en Roma correspondía, en algunos casos, aparte del ofendido, a todos los ciudadanos y a los magistrados.

En efecto, en este periodo del Derecho Romano existieron diversas figuras que pudieran considerarse como antecedentes del Ministerio Público, Colín Sánchez menciona los siguientes:

- ⁵a) Los funcionarios *Judices Questiones* contemplados en las Doce Tablas (450 o 451 A. de C.) que tenían la facultad de comprobar los hechos

⁵ COLÍN Sánchez, Guillermo. Op. Cit. pp. 86 y 87.

delictuosos y contaban con atribuciones características, específicamente de orden netamente jurisdiccional.

- b) También se presentó el Procurador del César, el cual surgió en la Época Imperial, contemplándose en el Digesto, libro primero, Título 19 (533 o 534 D. de C.), teniendo facultad de intervenir en representación del César en causas fiscales y cuidar el orden de las Colonias.
- c) Otra figura es el Curiosi, Stationari o Irenarcas, que era una autoridad dependiente del Pretor y sus funciones se circunscribían al aspecto policiaco."

Los magistrados denominados quaestori estaban encargados de perseguir las faltas que sin atacar la constitución del gobierno, turbaban el orden público, herían las costumbres u ofendían a los particulares.

Tratándose de la persecución de los dolos y fraudes de las convenciones que se conocían con el nombre de estelionato, la facultad correspondía en forma exclusiva a los magistrados y por lo que se refiere a las violencias en agravio de los particulares y que eran consideradas como simples ofensas privadas, a ellos mismos correspondía promover la acción para que a través de los órganos judiciales se castigará a los culpables.

García Ramírez señala ⁶"En Roma el germen del Ministerio Público se halla en el procedimiento de oficio, dice McLean. Atribuye el carácter de verdaderos fiscales en término lato, a ciudadanos que, como Cicerón y Catón, ejercieron reiteradamente el derecho de acusar. Empero, ha de advertirse que el sistema de la acción popular constituye, justamente, un régimen del todo distinto del Ministerio Público".

"Bajo Tulio Hostilio parecieron los quaestori, que perseguían los atentados perturbadores del orden público o lesivos para los intereses de los ciudadanos... En la época, los prefectos del pretorio reprimían crímenes y perseguían a los culpables que eran denunciados, administrando justicia en nombre del Emperador".

Por su parte, Marco A. Díaz de León señala que en Roma existía el sistema acusatorio por los ofendidos, los ciudadanos y los Magistrados. Considera que no es aceptable que en la Antigua Roma se haya tenido idea del Ministerio Público actual, pero no obstante durante la República y la Época del Imperio, los procedimientos de oficio en ningún momento les fueron prohibidos a los Magistrados. Afirma: ⁷"Estableciéronse los questores y cuando se les aumentó la competencia para intervenir en más casos simultáneamente se les amplió su

⁶ GARCÍA Ramírez, Sergio. Op Cit. pp. 196 y 197.

⁷ DÍAZ de León, Marco Antonio. Teoría de la Acción Penal. Textos Universitarios. S.A. pp 264 y 265 México 1974.

jurisdicción; éstos en principio tenían por misión especial, buscar a los culpables e informar ante el Magistrado, pero no de juzgar. Así pues se les ensanchó la competencia creándose los questores aerearii a cuyo cuidado fue confiado el Tesoro Público, así como el del príncipe llamado Erario o Fisco. Estos ejercían su acción contra los deudores del Estado, llegando a tener injerencia en relación a las finanzas en su carácter de defensores del Tesoro Público, con las persecuciones que ejercieron contra aquellos que dilapidaban las rentas del Estado".

Es necesario resaltar que para Díaz de León en estas etapas al particular ofendido le habían sido conferidas las atribuciones que hoy tiene el Ministerio Público, no solo del ejercicio de la acción penal, sino también en el aspecto investigador, pues el pretor lo investía de la facultad de indagar sobre el hecho (inquisitio) para lo cual se le otorgaba un término de 30 días y todo esto en virtud de la existencia de la accusatio.

Jorge A. CLARIA OLMEDO señala: ⁶ "La accusatio es un procedimiento de tipo acusatorio y esta es la razón por la cual se le denomina "acusatorio" al tipo procesal correspondiente a la accusatio. Tomó los rasgos fundamentales del proceso ateniense, pero lo perfecciona y adecúa a las necesidades político-sociales de la República.

⁶ CLARIA Olmedo, Jorge A. Tratado de Derecho Procesal Penal. Ed. DEPALMA p. 167. Buenos Aires, 1970 T. I p. 167.

La etapa preparatoria del juicio es más desarrollada que en el proceso ateniense: en ella el pretor actuaba como magistrado, recibiendo la acusación que podría presentar cualquier ciudadano romano que no fuera magistrado; eligiendo entre los acusadores el de mejores condiciones y solvencia. El pretor investía al acusador designado, de la atribución de investigar el hecho (inquisitio), para lo cual se acordaba un período de 30 días. Se practicaba así por el acusador una verdadera instrucción de parte..."

Los ciudadanos romanos, cuando tenían el derecho de acusar, estaban autorizados para pedir el castigo de los delincuentes y además se consideraban recompensas a los acusadores que procuraban imponer sanciones por los agravios e injurias contra las costumbres públicas.

C. EL SISTEMA GERMANO Y LA ITALIA MEDIEVAL

SISTEMA GERMANO

Coinciden los autores al considerar el Derecho Germano como un derecho primitivo que provenía del fondo común a todos los pueblos indoeuropeos.

El pueblo de los Germanos no aparece en su pasado prehistórico como una gran federación de Estados Nacionales, sino fraccionado en un número considerable de pequeños núcleos de población, cada uno de los cuales llevaba una existencia política independiente.

El Derecho era entendido como el ordenamiento de la paz general; no está escrito y predominantemente es Derecho consuetudinario. Íntimamente fundido con la religión y los usos sociales, se desenvuelve y perfecciona por la inmediata aplicación de las normas jurídicas en la vida del Derecho. El hombre libre conoce el Derecho en razón de la parte que obligadamente toma en la jurisprudencia pública. La concepción ingenua que aparece reflejada en el propio lenguaje del derecho, y la riqueza de formas y símbolos en que vienen investidos los pensamientos jurídicos contribuyen a mantener vivo el derecho en la conciencia del pueblo.

Dicen los historiadores que los germanos tenían la práctica antiquísima de recoger las normas jurídicas en refranes o versos de fácil apego a la memoria.

En esta época, como sujetos de Derecho sólo se cuentan los miembros libres del pueblo. Las otras clases sociales, el siervo y el extraño, carecen de derecho y, no obstante tener fundamentos comunes, el Derecho es diverso en los diferentes grupos sociales.

El Derecho Penal Germánico parte de la base de que quien rompe la paz se sitúa él mismo fuera de la paz. El quebrantar la paz, es de tal naturaleza que sólo determina para el autor la enemistad de la víctima y de la "sippe" (parientes) de ésta o bien llega a ser considerado incluso, enemigo de la comunidad.

En el primero de los casos, es facultad del ofendido o de su "sippe" procurarse la satisfacción y el delincuente o malhechor no es protegido por la comunidad ante la sippe contra la que ha roto la paz, sino que ipso iure queda expuesto a la enemistad y a la venganza del contrario, si este no prefiere exigir el wergeld (indemnización) o multa.

El derecho a la enemistad y a la venganza, que podía comprender también a los parientes próximos del malhechor, cobraba vigencia en los casos relativos a delitos de sangre o contra el honor.

Cuando la muerte procedía del derecho de venganza, se tenía que manifestar públicamente, o llevarse de tal forma que por sí misma le diera publicidad.

Por lo que respecta a los casos leves, estaba prohibido el derecho de venganza existiendo sólo una pretensión judicial a la reconciliación.

En los delitos graves el delincuente incurre en la proscripción o pérdida de la paz. Quien está inmerso en ella no sólo queda excluido de la comunidad de paz y de la comunidad de derecho, sino que puede y debe ser muerto por cualquiera, sin sanción alguna, como enemigo del pueblo. La proscripción reclama su ejecución y la persecución de quien ha perdido la paz es deber público de cada miembro del pueblo.

Se comete delito por la producción antijurídica de un mal. Es decir, presupone un resultado dañoso. La responsabilidad penal resulta ser, en consecuencia, responsabilidad por el resultado, no responsabilidad por culpa. El Derecho Penal se atiene al hecho, por lo que el concepto de tentativa fue ajeno al antiguo Derecho Alemán.

Brunner, afirma ⁹"La persecución del derecho ante el tribunal, en lo que de las fuentes del período siguiente puede estimarse como procedimiento según el Derecho Popular, se caracteriza por un formalismo sencillo, pero riguroso. El procedimiento era público y oral y descansaba por entero en el principio acusatorio, de manera que estaban abandonadas a las partes la iniciación y la continuación del procedimiento y que como cúspide del procedimiento aparecen los contratos procesales de los litigantes".

"Ante hecho *in Fraganti* y de tal índole que llevarán aparejada la pérdida de la paz, no era menester un procedimiento ordinario para castigarlos. El espectador podía iniciar el clamoreo (clamor, apellido), que llamaba a los vecinos al auxilio y al testimonio. A su vista le era lícito dar muerte inmediata - en razón de la publicidad - al malhechor que por el delito mismo hubiera perdido la paz. Sin embargo, la muerte requería su divulgación pública en determinadas formas. y,

⁹ BRUNNER, Heinrich. Historia del Derecho Germánico. Ed. Labor. 8a. ed. pp. 24 y sig. Barcelona, España 1936

a petición de interesado, había que justificarla como muerte, conforme a derecho, de un desposeído de la paz".

Podemos concluir que en el sistema Germánico no se habían sentado las bases necesarias para el surgimiento del Ministerio Público tal y como lo conocemos en nuestros días.

ITALIA MEDIEVAL

Al período o época medieval correspondió un lapso de tiempo muy largo, pues se establece su inicio en el año 476 y consideran que finaliza aproximadamente en el año 1473 D. de C.; siendo que en las primeras dos terceras partes de este período no se establecieron bases concretas referentes a la figura del Ministerio Público. Sin embargo, se piensa que el único dato concreto existente se remonta a Italia, específicamente a la figura de los Sindici o Ministrales, considerada como una autoridad dependiente colaboradora de los Órganos Jurisdiccionales en la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos.

Durante este época, surge un amalgamiento de leyes y costumbres derivado de las frecuentes guerras que acontecieron entre una multitud de pueblos. De esta forma, tanto el conquistado como el conquistador se influenciaban imponiéndose hábitos y leyes. Por ejemplo, cuando los visigodos se apoderaron de Roma, los vencidos penetraron y modificaron profundamente las costumbres de los

invasores, y éstos a su vez, infiltraron en la legislación romana el sistema de las composiciones.

Por lo que respecta al origen del Ministerio Público, Díaz de León señala que ¹⁰"Algunos más tratan de encontrar el antecedente en la Italia Medieval, porque en esa época y al comienzo de lo que se conoció como proceso inquisitivo, existió la figura del inquisidor, cuyas funciones, más que de Ministerio Público eran jurisdiccionales, dado que era el encargado de reunir todo lo que estaba en favor o en contra del acusado, cuyo resultado era examinado más adelante por el juez criminal; sin embargo, aquí ya se podía hablar de un antecedente que más adelante provocaría la aparición del Ministerio Público".

Otros autores hablan de algunas figuras de este período a saber: consideran a los Sayones como depositarios de la acción pública; los Grafión pronunciaban conclusiones para preparar la sentencia. Los Missi Domnici eran vigilantes enviados por el Rey; y asimismo señalan que en Italia existieron como policías denunciadores elegidos en cada lugar, y en el siglo XIII se crearon, con funciones de policía judicial y a semejanza de los Trenarcas Romanos, los administradores, alcaldes, ancianos, cónsules, jurados, sobrestantes, etc.

No obstante lo anterior, podemos concluir que en la Italia Medieval, tampoco

¹⁰ DÍAZ de León, Marco Antonio. Op. Cit. pp. 279 y 280.

existió una figura similar al Ministerio Público, si acaso podemos considerar a las figuras que existieron, como un antecedente de nuestro objeto de estudio.

D) FRANCIA Y ESPAÑA

FRANCIA

La gran mayoría de los autores coinciden en atribuirle la paternidad del Ministerio Público a Francia, aunque algunos doctrinarios también añaden que fue ayudada por antiguas figuras derivadas del procedimiento inquisitivo eclesiástico que predominó en la Italia Medieval.

Los diferentes períodos por los cuales atravesó el Ministerio Público, son los siguientes:

1. FELIPE "El Hermoso" emite la ordenanza del 23 de Marzo de 1302 y mediante el cual se establece al antiguo Procurador del Rey como una magistratura encargada de los negocios judiciales, anteriormente sólo actuaba en forma particular en los asuntos del monarca.
2. En el siglo XIV, el Ministerio Público interviene en forma abierta en los juicios del orden penal.

En esta etapa cuando en un juicio se versara un interés del monarca o de la colectividad actuaba un Procurador General del Rey.

3. En el período de la Revolución Francesa, el procedimiento penal es influenciado por el sistema acusatorio inglés, por lo que se estableció el jurado de acusación que era elegido por elección y el cual representaba no al estado sino a la sociedad, tenía encargado el presentar la acusación de oficio o a virtud de una denuncia, la asamblea constituyente al emitir dichas leyes. aunque de manera imprecisa delineó la figura del Ministerio Público.

Menciona García Ramírez que ¹¹ "También es cierto que durante la Revolución Francesa se conservaron los comisarios del Rey, a quienes era preciso escuchar sobre la acusación en materia criminal y que requerían el interés de la Ley. Pero la iniciativa de la persecución se reservó a funcionarios de la policía judicial, jueces de paz y oficiales de la gendarmería. El acusador público, elegido popularmente, sostenía la acusación. En materia correccional, el comisario del rey poseía la iniciativa de la persecución y ejercitaba la acción penal."

El 28 de Abril de 1810 se sancionó el Código Napoleónico de Instrucción Criminal, con el que se perfecciona un poco más la figura del Ministerio Público a la vez que se organiza un procedimiento de tipo mixto que en la primera fase

¹¹ GARCÍA Ramírez, Sergio. Op. Cit. p. 199

del proceso penal reproduce a la instrucción previa escrita y en la segunda, mantiene el procedimiento público oral, conservando al jurado de enjuiciamiento y suprimiendo al jurado de acusación.

Con la Ley de Organización de los Tribunales emitida también en 1810, se complementó el Código Napoleónico de la Instrucción Criminal, instituyendo en lugar del Jurado de Acusación, una Cámara de Consejo misma que también resultó inoperante.

A través de todo esto se creó y quedó reconocida la figura del Ministerio Fiscal que actuaba ante el tribunal como único titular en el ejercicio de la acción penal, dependiente del poder ejecutivo, con lo que se dejaba en manos del particular solo el ejercicio de la acción civil, con lo que definitivamente se independizó el ejercicio de la acción civil y la penal.

Analizando lo anterior, podemos afirmar que con el Código Napoleónico de Instrucción Criminal, el Código Penal y la Ley de Organización de los Tribunales se delineó en forma clara las características del Ministerio Público, pudiéndose resumir en los siguiente:

- 1) Dependencia del Poder Ejecutivo
- 2) Es considerado representante Directo de la Sociedad, en la persecución de los delitos.

3) Como parte integrante de la magistratura.

Para su ejercicio se dividió en secciones llamadas "Parquets" integrados por un Procurador y varios auxiliares sustitutivos en los Tribunales de Justicia o sustitutos generales en los tribunales de apelación.

En la actualidad, la organización del Ministerio Público se encuentra presidida por un Ministro de Justicia (Guarda-Sellos), el cual ejerce autoridad a través de los procuradores generales ante los tribunales de apelación; el Procurador General ante la Corte de casación, también ayuda, actuando como Jefe del Parquet; y los Procuradores de la República que actúan ante los tribunales de instancia y de grande instancia, siendo auxiliados por un cuerpo de abogados asesores.

Sus funciones se distribuyen en categorías esenciales y tenemos a los Magistrados Judiciales:

- 1) En Materia Civil, obran como parte principal accesoria cuando se requiere la tutela de ciertos intereses jurídicos (menores, incapacitados y ciertos aspectos de los derechos familiares y del estado civil).
- 2) En materia Penal, obran como parte acusadora en el proceso, colaboran con el Juez de Instrucción en la investigación de los delitos y sólo cuando existe un delito flagrante pueden actuar en forma autónoma. También actúan como

funcionarios administrativos representando los intereses del gobierno ante los tribunales y proporciona asesoría cuando considera que existe interés público.

ESPAÑA

Durante varios siglos el pueblo español fue dominado por Roma, por lo que el Derecho va a resultar una combinación de ambos pueblos.

Así tenemos que a fines del siglo III y principios del IV aparece la figura del defensor Plebis, encargado de defender al pueblo del fisco, el cual era representado por los curiales que podían ser una especie de antecedente del Ministerio Público.

Enseguida haremos una relación de los que pudiera considerarse como antecedente del Ministerio Público en España:

- a) En la época del Fuero Juzga (etapa en la cual España fue dominada por los Visigodos) el *liber Judicum* es organizado en el año 645, contemplándose una magistratura especial, con facultades determinadas para actuar ante los tribunales.

- b) En el año de 1436 en Guadalajara, España se emiten los ordenamientos de

Don Juan II, y en 1480 en Toledo son emitidas las disposiciones de los Reyes Católicos mediante las cuales se dispuso y confirmó respectivamente la organización de la Promotoría y Procuraduría Fiscal, estableciéndose que las denuncias se hiciesen a través de estos órganos, teniendo como finalidad que los delitos no quedaran sin castigo por formular con defectos la acusación; además se les otorgó el deber de vigilancia en la ejecución de las penas, atendiendo al beneficio que esto representaba tanto para la Administración de justicia, como para la Corona.

Menciona Colín Sánchez, que se disponía ¹² "Porque los delitos no queden, ni finquen sin pena ni castigo por defecto de acusador, y porque el oficio de nuestro Procurador Fiscal es de gran confianza, y cuando bien se ejercita se siguen de el grandes provechos, así en la ejecución de nuestra justicia, como en pro de nuestra hacienda... en nuestra corte sean diputados y dos Procuradores Fiscales, Promotores para acusar y denunciar los maleficios" Estos promotores y procuradores tenían prohibido patrocinar asuntos civiles y penales; expresamente se les obligaba en la Ley a proseguir las causas y presentar todas las probanzas y testigos que pudieran haber.

- c) Aparece el Promotor Fiscal en los procesos penales en Junio de 1494, cuando los Reyes Católicos dispusieron que "intervendrán en las audiencias o ante los alcaldes del crimen, en los casos de apelación que interpusieran las mancebas, clérigos y otras personas, sobre la punición de otros pecados

¹² COLÍN Sánchez, Guillermo. Op. Cit. pp. 88 y 89.

públicos y de otros crímenes y delitos" de tal manera que la justicia se administre y los tales pecados y delitos públicos no queden sin punición, ni castigo.

- d) En 1565, durante el reinado de FELIPE II, se establecieron dos Fiscales, el primero para intervenir en los juicios y el otro para actuar en los asuntos criminales, con lo que se corroboraba lo establecido en anteriores legislaciones.

Javier Piña y Palacios, al sintetizar las características de las actuaciones de los promotores fiscales, conforme a las disposiciones que las regían, señala que son las siguientes:

- ¹³1) Denunciar delitos
- 2) Acusar a los responsables.
- 3) Intervenir en las apelaciones
- 4) Intervenir en los procesos seguidos por el corregidor y "otras justicias".
- 5) Promover y llevar a cabo toda clase de diligencias, "de manera que la justicia se administre" (buscar testigos, aportar pruebas, concurrir a las audiencias, pedir la aplicación de las penas, concluir las causas y hacer que se cumplieran las sentencias).

¹³ PIÑA y Palacios, Javier. "Origen del Ministerio Público en México". Revista Mexicana de Justicia Vol. II No. 1, Enero-Marzo 1984. Ed. P.G.R. P.G.J.D.F. e Instituto Nacional de Ciencias Penales p. 14.

- 6) Deberían "informar de hecho y de derecho".
- 7) En ejercicio de sus funciones, visitar a los oidores en sus casos.
- 8) En las causas graves, reunidos de acuerdo, el Promotor de lo penal con el de lo civil, debían sostener los puntos de vista a que ambos hubiesen llegado.
- 9) Tenían prohibido el ejercicio de la profesión tanto en lo civil como en lo penal.
- 10) Salvo en los casos de flagrancia o pesquisa no podían ejercitar su acción sin que constara la denuncia del delator por escrito y hecha ante escribano público.
- 11) Ante las justicias ordinarias, sólo en los casos de procedimiento de oficio, los promotores fiscales podían ser nombrados para proseguirlos."

Posteriormente, en 1575 se "ordena que los fiscales auxilien a los indios tanto en causas civiles como criminales", disposición que se encuentra también en la Ley de Indias.

Es de vital importancia señalar que el promotor fiscal sólo intervenía en los siguientes casos:

- a) Por denuncia, la que tenía lugar cuando la persona ponía en conocimiento del juez el hecho delictivos, sin que este le hubiese afectado; en tanto que

en los casos de "acusación" y "de querrela" quien desempeñaba el papel de acusador era la parte ofendida, pero si ésta la abandonaba, la acusación la continuaba el promotor fiscal;

- b) Cuando el delincuente fuese aprehendido *in fraganti*, en caso de hecho notorio, y
- c) Cuando se hubiese hecho pesquisa, entendiéndose por esta, la orden girada por el soberano para realizar la aprehensión.

Por último, podemos decir que en la Novísima Recopilación, se reglamentaron las funciones del Ministerio Fiscal.

De los anteriores antecedentes relativos al Ministerio Público podemos resumir que la Paternidad le corresponde a Francia, sin dejar de reconocer que antes existieron figuras que tuvieron algún rasgo de la figura comentada; sin embargo, los franceses mediante las Ordenanzas de 1302 delinear adecuadamente lo que con el devenir de los tiempos y concretamente en nuestro país, conocemos como Ministerio Público con el cúmulo de características y atribuciones de que se encuentra revestido hoy en día.

CAPÍTULO SEGUNDO
EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

CAPÍTULO SEGUNDO

EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

A) ÉPOCA PRECOLONIAL

Los historiadores coinciden al manifestar que la figura de Ministerio Público no tiene raíces prehispánicas, pues argumentan que no existía una institución que desarrollara alguna de las funciones que actualmente desempeña; sin embargo, no debemos pasar por alto que algunas culturas que existían antes de la Conquista alcanzaron un considerable desarrollo, incluyendo el área de Derecho.

Claro ejemplo de lo anterior es el pueblo azteca, el cual requirió, y como consecuencia, creó un conjunto de normas que regularan el orden y sancionaran las conductas hostiles que atentaran o violaran las costumbres y los usos sociales.

Colín Sánchez señala ¹⁴"El derecho no era escrito, sino más bien de carácter consuetudinario".

"Es preciso hacer notar que la persecución del delito estaba en manos de los jueces por delegación del Tlatoani, de tal manera que las funciones de éste y las

¹⁴ COLÍN Sánchez, Guillermo. Op. Cit. pp. 95 y 96

del Cihuacóatl eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien, el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizan las investigaciones y aplican el Derecho".

En el Derecho Penal Azteca para hacer valer las obligaciones, era necesario el establecimiento de penas atroces, casi siempre la de muerte por faltas a veces ligeras e inclusive se dieron casos de condenación por el delito imaginario de la hechicería.

Señalan los tratadistas que no hay indicios de que en el derecho azteca tuviera lugar la composición o convenio entre ofensor y ofendido y la familia de éste, por virtud de la cual desapareciera la acción penal; ni siquiera se admitía la vindicta privada en el caso de adulterio *in fraganti*, pues el marido que en tal caso mataba a los culpables era muerto también como homicida. No obstante lo anterior, el historiador Durán afirma que el perdón del ofendido en caso de adulterio y el de la familia del muerto en el de homicidio, atenuaban la pena cambiándola de muerte en esclavitud.

En este período tenía muy poca significación el derecho individual; al cometerse un delito lo único que se veía era la transgresión de una costumbre. la

desobediencia a un mandato expreso o tácito del soberano, y la base de castigo era la misma que en un ejército: la violación de la disciplina.

Toribio Esquivel Obregón establece que ¹⁵ "Es de advertir que en tanto que el derecho civil de los aztecas la más de las veces era materia de tradición oral, el derecho penal era escrito, pues en los Códices se encuentra claramente expresado, con escenas pintadas, cada uno de los delitos y sus penas, y las traducciones que de esas pinturas se hicieron en caracteres alfabético, ya en lengua Nahuatl, ya en castellano, nos dan información bastante completa, y concuerda sustancialmente con lo que escritores españoles e indios nos transmitieron. Lo cual prueba el mayor desarrollo que había alcanzado esta rama del derecho o lo que es lo mismo, que éste se concebía no en su forma de coordinación social, de derechos y deberes recíprocos, sino como obediencia a un mandato superior e indiscutido".

Entre los aztecas la palabra o idea de justicia, no indicaba forzosamente que el juez tuviera la obligación de someterse a una ley o mandato preexistente, sino únicamente la de buscar la línea recta, es decir, usar su propio criterio. Como consecuencia cada caso tenía su ley, sin olvidar que el criterio del juez estaba influenciado por las costumbres y el ambiente social.

¹⁵ ESQUIVEL Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo II. Ed. Polis. 2a ed. p. 129. México 1938

Encabezando la administración de justicia se encontraba el Rey, pues no se conoció más división de poderes que la que imponía la necesidad de repartir el trabajo.

Después de la autoridad del Rey, se contaba con el Cihuacóatl cuyas funciones eran de gobierno, de hacienda y de justicia, resultándose que sus sentencias no admitían apelación, ni aún al mismo soberano; en todas las cabeceras de provincias importantes había un Cihuacóatl.

Otra figura importante lo fue el Tlacatecatl, quien conocía tanto de causas civiles como criminales, en las primeras sus resoluciones eran inapelables, en las criminales era admitida la apelación misma que se dirimía ante el Cihuacóatl.

Por otra parte en los barrios o calpullis había un Teuctli o Alcalde, mismo que sentenciaba en los negocios de poca monta; investigaba los hechos en los de mayor importancia, con lo que daba cuenta diariamente al tribunal del Tlacatecatl.

Por último, también existieron los centetlapixques, funcionarios a quienes se encomendaba la vigilancia y cuidado de determinado número de familias, y que tenían facultad, en el orden judicial, de hacer las veces de jueces de paz para asuntos de mínima importancia.

En el procedimiento criminal el Topilli se encargaba de aprehender al acusado. No hay datos suficientes para deducir si las partes eran asistidas por un perito en Derecho; sin embargo, se considera muy improbable que así haya sido, toda vez que no podía existir en un procedimiento de mera equidad en que no tenían que interpretarse textos legales, ya que aún las mismas costumbres no tenían fuerza obligatoria para los jueces.

Esquivel Obregón manifiesta: ¹⁶ "Tal era el cuadro que entre los aztecas presentaba la vida jurídica. La impresión que el deja es de una severidad rayando en la crueldad; los procedimientos eran rápidos, el tecnicismo ausente, la defensa limitada, grande el arbitrio judicial y crueles las penas. Cuando el Derecho español vino a sustituir al azteca en materia penal, natural es que las costumbres se relajaran y se extendieran los vicios, que antes estaban fuertemente reprimidos por penas que imponían terror."

Otros autores, al hablar sobre el procedimiento penal entre los aztecas consideran que su tramitación fue semejante en los reinos de la TRIPLE ALIANZA. Se actuaba de oficio en la persecución de los delitos, siendo suficiente para iniciarla el simple rumor público, no sólo en caso de adulterio, sino también en otros hechos delictuosos.

¹⁶ ESQUIVEL Obregón, Toribio. Op. Cit. pp. 381 y ss

En Michoacán para iniciar el procedimiento se requerían indicios corporales, así por ejemplo, en el homicidio, los parientes del occiso tenían que llevar ante los tribunales un dedo del cadáver y, tratándose de robo el afectado debía presentar las mazorcas arrancadas del campo.

Eran admisibles como medios de prueba, la testimonial, la confesión y otros indicios; más sin embargo, el acusado podía hacer uso del juramento en su favor, el cual, según los historiadores, probaba plenamente.

Resumiendo los datos con que contamos podemos considerar que:

1. Es incuestionable que en el Imperio Azteca existió un derecho a través del cual se sancionó toda conducta que atentara contra las costumbres, lo que se puede considerar como derecho penal azteca.
2. Aun cuando el derecho penal se encontraba establecido en documentos, los jueces no tenían la obligación de apegarse a él, pues su arbitrio judicial en las decisiones, era lo más importante.
3. Eran los jueces quienes estaban a cargo de la persecución de los delitos, pues investigaban los delitos y aplicaban el derecho.
4. Las figuras del Teuctli, Topilli y el Cihuacóatl, de acuerdo a su competencia, se encargaban de funciones procedimentales y de policía, sin que en ningún momento aparezcan rasgos que guardan similitud con el Ministerio Público.

5. Se encuentran contradicciones y desaciertos en los datos históricos con que contamos, lo que se debe a las devastaciones que realizaron los españoles a su llegada, pues trataron de borrar todo vestigio de las culturas indígenas. lo cual casi lograron.

B) ÉPOCA COLONIAL

Con la llegada de los españoles a México, las instituciones jurídicas de los aztecas y demás pueblos que habitaban las cercanías, fueron desapareciendo paulatinamente, pues como ya lo señalamos anteriormente, los conquistadores les impusieron a los nativos sus costumbres e instituciones tratando de acabar con la cultura de los aztecas.

En consecuencia, el choque natural de las culturas de los conquistadores y conquistados, tuvieron como resultado una infinidad de desmanes y abusos de parte de particulares, así como de aquellos que escudándose en la prédica de la doctrina cristiana, abusaban de su investidura para cometer atropellos.

Por lo que respecta la persecución de los delitos, imperaba una total anarquía, pues tanto las autoridades civiles, militares, así como las religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas, sin más limitación que su capricho y ambiciones.

Ante tal situación, fue necesario que se intentara remediar de alguna forma el desorden reinante en la Nueva España, por lo que se promulgaron las Leyes de Indias y otros ordenamientos jurídicos, en los que se ordenaba o consignaba la obligación de respetar las normas jurídicas de los "indios", su forma de gobierno, policía, usos y costumbres, pero siempre y cuando no contravinieran las disposiciones del derecho hispano.

En este período, la persecución del delito no se encontraba encomendada a alguna institución o funcionario en particular, pues el Virrey, los Gobernadores, las Capitanías Generales, los Corregidores y tantas otras más autoridades que existían tuvieron atribuciones para ello.

Los "indios" no tenían ingerencia alguna en la vida jurídica de la Nueva España, pues existían jefes en todas las esferas de la Administración Pública, personas que eran designadas por los Reyes de España o por los Virreyes, los corregidores o demás sujetos con autoridad para ello, y los nombramientos siempre recaían en individuos que los obtenían mediante influencias políticas.

Esta situación se modificó un poco hasta octubre de 1549, cuando, señala Franco Villa, que ¹⁷ "a través de una cédula real se ordenó hacer una selección para que los indios desempeñaran los puestos de jueces, regidores, alguaciles, escribanos

¹⁷ FRANCO Villa, José. El Ministerio Público Federal. Ed. Porrúa, S.A. 2a. ed. pp. 45 y 55. México 1985

y ministros de justicia; especificándose que la justicia se administrara de acuerdo con los usos y costumbres que habían regido."

"De acuerdo con lo anterior, al designarse "alcaldes indios", éstos aprehendían a los delincuentes y los caciques ejercían jurisdicción criminal en sus pueblos, salvo en aquellas causas sancionadas con pena de muerte, por ser facultad exclusiva de las audiencias y gobernadores".

Los diferentes Tribunales que existían, apoyándose en factores de diversa índole, así como en la competencia del Tribunal de que se tratase, considerando aspectos religiosos, económicos, sociales y políticos, trataron de dirigir o encausar la conducta de los "indios" y españoles; y la Audiencia como el Tribunal de la Acordada y demás Tribunales especiales, se encargaron de la persecución de los delitos.

Podemos considerar que la institución de la Promotoría Fiscal que existió durante el Virreinato, es una de las más profundas raíces de la introducción de la figura del Ministerio Público en México.

Es el Derecho Canónico el creador de la Promotoría, pues nace en las jurisdicciones eclesiásticas y de ahí es llevada o adoptada por las jurisdicciones laicas. Por su parte, la Fiscalía es conocida desde el Derecho Romano. Fisco

viene de la palabra latina Fiscus, que significa cesta de mimbre, porque era costumbre entre los romanos guardar el dinero en cestos, y el pueblo romano usó esta palabra para designar el tesoro del príncipe, distinguiéndolo del Tesoro Público al que se le llamó Erario.

Con el tiempo, dichos términos se usaron de manera sinónima, pero al establecerse la Promotoria en las jurisdicciones laicas se entendió que sus funcionarios obraban en nombre y representación del Monarca y en defensa de sus intereses.

Esta institución de la Promotoria Fiscal fue organizada y perfeccionada por el Derecho Español. Desde las Leyes de Recopilación, se mencionaba al Promotor o Procurador Fiscal, que no interviene en el proceso sino hasta la iniciación del plenario.

Menciona Franco Villa que ¹⁸“se le cita en la Ordenanza del 9 de Mayo de 1587 que fue reproducida en México por la Ley del 8 de Junio de 1823, creándose un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen. El Juez disfrutaba de libertad ilimitada en la dirección del proceso y el Fiscal sólo intervenía para formular su pliego de acusación.”.

¹⁸ IBIDEM

También existió en la Nueva España la institución denominada del Correo Mayor de las Indias, la cual contaba con diversos empleados como alguaciles que daban fianza; así como cuatro procuradores únicos para representar a las partes en un juicio que versaba en materia aduanera.

Otra institución, la más famosa, es el Consejo de Indias, creada a partir de las Leyes de Indias, las que trataban de proteger a los "indios" de los abusos de que eran objeto por parte de los Conquistadores; en 1528 este Consejo se componía de un Presidente, cuatro o cinco Consejeros, dos Secretarios y un Fiscal; un Relator, un gran Canciller, un Oficial de Cuentas y un Postero.

Finalmente tenemos que Esquivel Obregón manifiesta: ¹⁹ "la forma predominante en toda la organización colonial fue la judicial; era oír a las personas que sostenían el pro y el contra en cada asunto, de cualquier naturaleza que fuera".

C) MÉXICO INDEPENDIENTE Y CONTEMPORÁNEO.

Como lo mencionamos en el inciso que antecede, España al imponer sus instituciones jurídicas en los territorios conquistados, especialmente en el México Colonial, estableció la organización por lo que respecta al Ministerio Público. Así tenemos que la Recopilación de Indias, en ley dada el 05 de octubre de 1626 y en 1632 ordenaba: "Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales

¹⁹ ESQUIVEL Obregón, Toribio Op. Cit. p. 333.

audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en todo lo criminal".

Una vez que es establecido el régimen constitucional tanto en la antigua como en la Nueva España, en la Constitución se ordenó expresamente que a las Cortes les correspondía determinar el número de Magistrados que integraran el Tribunal Supremo (actualmente Suprema Corte), y las audiencias de la Península y de Ultramar; esto se llevó a cabo mediante la expedición de un Decreto el 09 de octubre de 1812, en el cual se ordenó que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales. Para el año de 1822 en esta audiencia se contaba con dos Magistrados propietarios y un Fiscal, lo cual fue confirmado por el Congreso de la época, mediante Decreto del 22 de febrero del mismo año.

En el periodo del México Independiente, fueron emitidas diversas leyes a lo largo de la etapa comprendida de 1821, fecha que marcó la consumación de la guerra de Independencia, con el "abrazo de Apatzingán"; y el 05 de febrero de 1917, fecha en que se expidió la actual Constitución.

Este periodo, un siglo, es sumamente difícil para el pueblo de México debido a las constantes guerras, invasiones, luchas por el poder entre las fracciones centralistas y federalistas; lo que tuvo como consecuencia que la legislación fuera difusa, sin unificación e inconstante, pues las leyes que eran emitidas por un

gobierno eran desconocidas por el siguiente, además de que las entidades federativas también se encargaron de elaborar su propia legislación sin seguir un mismo criterio.

Sin embargo, mencionaremos una relación de las leyes que se refieren a figuras afines al Ministerio Público o funciones que actualmente le son atribuidas a dicha institución, tratando de seguir, en lo posible un orden cronológico.

Al ser expedida la Constitución de Apatzingán, se establece la organización de tribunales, existiendo dos fiscales letrados, uno para el ramo civil y otro para lo criminal, los cuales serían nombrados por el Congreso a propuesta del Supremo Gobierno.

El 8 de Junio de 1823 la Ley General de la República en su artículo 40, creó un cuerpo de funcionarios fiscales en los Tribunales de circuito.

Posteriormente, el 09 de Julio de 1824, siendo Gobernador Interino del Estado el Coronel Esteban de Munuera, se expidió la Ley Penal contra asesinos y ladrones del Estado Libre de la Puebla de Los Ángeles; la cual estableció que la persecución de los delincuentes e integración del cuerpo del delito se encargaba a los Alcaldes de los pueblos, así como el desarrollo de la primera instancia; la intervención del Fiscal se presenta en la segunda instancia, durante la que se

limita a hacer observaciones sobre el cumplimiento de los deberes judiciales de los jurados.

Con la Constitución de 1824, primera de México Independiente, se crea la división de poderes. La Suprema Corte se organiza y se establece con once Ministros y un Fiscal, el cual fue equiparado en su dignidad a la de los Ministros. Dicha Constitución incorporó al Fiscal en la propia Corte. El artículo 140 contempló la misma situación con los promotores fiscales, por lo que respecta a los Tribunales de Circuito.

Por su parte, los artículos 12 fracción XVII, 13 y 14 de las Leyes Constituciones de 1836, reglamentan al Fiscal, con referencia a la Suprema Corte.

En 1837, siendo Presidente de la República Mexicana Anastacio Bustamante, fue expedida la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales del fuero común mediante la cual se establece en la Suprema Corte, así como en la organización de los Tribunales superiores un agente fiscal en cada uno, respectivamente, así como en la intervención del Fiscal en todos los casos que versaran sobre materia penal.

Señala García Ramírez que ²⁰El artículo 116 de las Bases Orgánicas de 1843

²⁰ GARCIA Ramírez, Sergio. Op. Cit. p. 256.

incluyó a un Fiscal en la Suprema Corte, y el artículo 194 dispuso el establecimiento de Fiscales Generales cerca de los Tribunales para los negocios de Hacienda y los demás que sean de interés público".

Posteriormente, en 1853 al expedirse las Bases de Santa Anna, se establece la figura de el Procurador General de la Nación, mismo que tuvo encomendado: a) Atender convenientemente los intereses nacionales, b) Encargarse de los negocios contenciosos que versen sobre los intereses nacionales ya sean pendientes o futuros, y c) Promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos en puntos del derecho.

A través de la Ley de Comonfort, de 1855, se reguló la intervención de los Promotores Fiscales en materia Federal.

El artículo 27 de el Proyecto de Constitución de 1856 prevenía que a todo procedimiento del Orden Criminal debía preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público, que sostuviese los derechos de la sociedad; es decir se equiparó a ambos en el ejercicio de la acción penal. Sin embargo, en el debate del Congreso, triunfó la corriente adversa al Ministerio Público, pues fue la mayoría la que se oponía a que le sustrajeran a los individuos el derecho de acusar, frente a la minoría que criticaba que el juez fuese parte al mismo tiempo.

En 1858, siendo Presidente Interino de la República Mexicana Félix Zuloaga, fue publicada la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia de los juzgados del fuero común. Se establece que el Presidente nombraría al Fiscal y al Procurador General, encontrando que se hace la diferenciación entre estos de la siguiente forma:

a) Como características del Ministerio Fiscal se señaló que tiene:

1. Una organización propia e independiente,
2. Agregada a los Tribunales,
3. Como parte integrante de los Tribunales y
4. Para mejor proveer a la administración de justicia y sujeto a la disciplina general de los Tribunales, conforme a la Ley.

Es considerado como representante del gobierno y de los intereses nacionales, estableciéndole las categorías de Promotores Fiscales, Agentes Fiscales, Fiscales de los Tribunales Superiores y Fiscales del Tribunal Supremo, así mismo, la Ley delimita la intervención del Ministerio Fiscal en los juzgados de primera instancia, supeditada a que el gobierno estime conveniente que intervenga en todos o en alguno.

Hablando específicamente del Promotor Fiscal, encontramos que sus

características son que su función es de buena Fe, ejerciéndola de acuerdo a las leyes, y es un órgano jerarquizado.

Dentro de las facultades más relevantes del Promotor Fiscal se encuentra que debe promover la observancia de las leyes, representar y defender a la Nación en los Juicios Civiles de competencia de los Tribunales, intervenir en las causas criminales y en las civiles de los menores o impedidos de la Administración de sus bienes, promover la pronta administración de justicia; acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes, etc.

El Procurador General era el Representante del Gobierno ante los Tribunales, siendo parte en dichos casos, así mismo, en esta Ley se establecieron las bases respecto a las atribuciones del Procurador General, las cuales se observan en la actualidad.

Posteriormente, en 1865 Maximiliano promulgó la Ley para la organización del Ministerio Público, siendo esta la primera Ley especializada en México respecto de dicha institución. La organización del Ministerio Público se encontraba encabezada por un Procurador General del Imperio, al que se le otorgó el monopolio de la acción pública para la imposición de penas, así como el ejercicio de la acción criminal.

Posteriormente, son reformados los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, lográndose con dicha reforma la independencia de la Institución del Ministerio Público, de los Tribunales, quedando ahora sujeta al Poder Ejecutivo.

Por último, en 1903 y 1908 en las Leyes de Organización del Ministerio Público, se estableció los medios para iniciar el procedimiento de denuncia y querrela, adoptando la teoría francesa, señalando que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público requerirá la intervención del Juez competente del ramo penal para que inicie el procedimiento, salvo cuando existiese peligro de que en tanto se presente el Juez, el inculcado se fugue y se destruyan o desaparezcan los vestigios del delito.

MÉXICO CONTEMPORÁNEO

Una vez hecho el resumen de las legislaciones expedidas antes de 1917, podemos manifestar que ninguna tuvo una aplicación eficaz en la práctica, pues algunas aún cuando fueron derogadas por leyes posteriores, sin embargo siguieron siendo aplicadas; por lo que fue necesario que se impusiera orden, regulando claramente a la Institución del Ministerio Público, exigencia que surgió del propio pueblo mexicano, pues eran ya insoportables los excesos de los jueces que inclusive rebasaban lo que terminantemente la Ley les permitía.

Esta situación fue contemplada por el Constituyente de 1917, por lo que la figura del Ministerio Público fue elevada a rango constitucional, regulándola dicha Constitución en los artículos 21, 73 fracción VI base 5a. y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 21 de la Constitución, después de diversos debates fue aprobado por la Comisión el día 13 de enero de 1917, con 158 votos a favor y 3 en contra. El texto actual a la letra dice:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y a mando inmediato de aquel. Compete..."

Por su parte, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su fracción VI base 5a. fue promulgada en base a lo siguiente:

En el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, se propuso como texto del artículo señalado, lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, debiendo someterse a las bases siguientes:

5a. "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente".

Dicha propuesta fue aprobada en el dictamen relativo por la comisión. El texto actual del artículo 73, fracción VI, base 5a. Constitucional, a la letra dice:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."

Por lo que respecta al artículo 102 Constitucional, el proyecto presentado a la Comisión, fue aprobado íntegramente por unanimidad. Su texto actual es el siguiente:

"La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia".

"Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los Tribunales de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad, para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine".

"El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, entre los poderes de un mismo Estado".

"En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales, y en los demás que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes".

"El procurador General de la República será el Consejero Jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley en, que incurran con motivo de sus funciones".

Posteriormente, una vez elevada la figura del Ministerio Público a rango constitucional, se han promulgado Leyes Orgánicas de dicha figura y de la Procuraduría tanto a nivel Federal como la del Distrito Federal. Haremos referencia a algunos aspectos sobresalientes de algunas de ellas.

Siendo Presidente Constitucional de la República Mexicana Venustiano Carranza, fue promulgada la primer Ley Orgánica de Ministerio Público en 1919, una vez que se le otorgó carácter constitucional ha dicha figura.

De las principales atribuciones y deberes que se desprenden de su articulado tenemos que el Ministerio Público está facultado para:

1. Demandar, contestar demandas y formular sus pedimentos ante los tribunales o juzgados adscritos y que sean de su competencia.
2. Ejercitar la acción penal desde las primeras diligencias.
3. Intervenir como representante del fisco.

En la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y territorios

federales de 1924 se define a la figura en estudio como una institución que tiene por objeto: perseguir ante los tribunales del Distrito y Territorios Federales, todos los delitos del orden común; exigir la reparación del daño proveniente de la violación de los derechos garantizados por la ley penal, promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia, e intervenir en todos los negocios que determinan las leyes.

En 1954 fue promulgada la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, la cual dura en vigor 16 años, con la que se logra una mejor sistematización de la organización del Ministerio Público que en las anteriores.

Posteriormente, siendo Procurador General de Justicia del Distrito Federal el Dr. Sergio García Ramírez, se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, derogando a la de 1954; la modificación al nombre de la Ley, se debe a que no sólo contiene disposiciones referentes al Ministerio Público, sino también a otras figuras como la policía judicial. Mediante esta ley se regulan las diversas actividades tendientes a procurar la justicia, lo que se pone en manos de la institución que recibe el nombre de Procuraduría de Justicia.

Con la reforma al artículo 43 y demás relativos de la constitución se suprimió las

palabras "Territorios Federales", para quedar como "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal".

En el diario Oficial del 15 de diciembre de 1977 es publicada la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estando vigente hasta Marzo de 1984. Los artículos 1o. y 2o. son los que regulan la actividad y organización de la Institución.

La actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal fue promulgada, siendo Presidente Constitucional el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el día 16 de noviembre de 1983 y entra en vigor a partir del 12 de marzo de 1984.

Con el devenir del tiempo, esta ley a sufrido diversas modificaciones y reformas, por ejemplo el acuerdo del 12 de marzo de 1984 y el Decreto del 20 de Diciembre de 1985.

Consta actualmente de 31 artículos, divididos en 3 capítulos; el primero es referente a las atribuciones, el segundo a las bases de organización y el tercero a disposiciones generales.

Por otro lado, no podemos pasar por alto que así como se regula la Institución

del Ministerio Público común, también se crea y se reglamenta la figura del Ministerio Público Federal, encontrando como antecedente que la Ley de Organización del Ministerio Público Federal fue promulgada por Venustiano Carranza por decreto de 1o. de Agosto de 1919.

El 1o. de Octubre de 1934, entra en vigor la Ley Reglamentario del Artículo 102 de la Constitución de la República. Posteriormente, es promulgada por el Presidente Manuel Avila Camacho la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, misma que entra en vigor el 14 de Enero de 1942.

Siendo Presidente Constitucional Adolfo Ruiz Cortinez, entra en vigor la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, el 27 de Diciembre de 1955. Es hasta el 31 de Diciembre de 1974 cuando entra en vigor la Ley de la Procuraduría General de la República, resultando ser la primera Ley Federal que optó por dicha denominación.

Finalmente, en 1984 entra en vigor la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, siendo Presidente Constitucional Miguel de la Madrid Hurtado.

Más adelante, conforme vayamos desarrollando los capítulos siguientes, haremos un estudio somero de las características o principios que rigen a la Institución del

Ministerio Público a la vez que analizamos la figura del Representante Social en materia de menores: EL COMISIONADO.

CAPÍTULO TERCERO
EL REPRESENTANTE SOCIAL EN MATERIA
DE MENORES INFRACTORES

CAPÍTULO TERCERO

EL REPRESENTANTE SOCIAL EN MATERIA DE MENORES INFRACTORES

A) ANTECEDENTES

En nuestro país, a través del tiempo durante el cual ha evolucionado el tratamiento que se le da a los menores infractores por parte del Estado, encontramos que no ha existido, hasta el día en que entra en vigor la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, una Institución o individuo que fungiera como verdadero Representante social.

En efecto, en los Códigos Penales antiguos como el de 1871, se consideraba la "responsabilidad" de los menores al cometer una infracción a las leyes penales sin que existiera un tribunal especial para ellos y mucho menos un Representante de la sociedad.

Posteriormente se llegó a la conclusión de que ²¹sería conveniente sustraer a los menores de la acción penal y someterlos a la protección de la sociedad, hasta lograr encauzar su conducta".

²¹ CUE DE OLALDE, M. Luz. El problema de la educación de los menores infractores. Ed. Ediciones Botas. p. 103. México, 1956.

Con la Ley intitulada "Sobre la Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal", formulada por el Dr. Roberto Quiroga Solís, los menores quedaron eximidos de responsabilidad criminal cuando infringían las leyes penales, por lo que no eran perseguidos penalmente, ni sometidos a proceso, sino que el Estado debería actuar como su protector buscando guiarlos en su educación para que se alejaran de la delincuencia.

Así, se consideró a los Tribunales para Menores como un medio para que el Estado ejerciera el derecho de "Pater Familias" en el momento que se presentaran problemas que afectaran la educación de los menores.

De esta manera, los Tribunales para Menores fueron adquiriendo características totalmente tutelares en los que no tenía cabida un Representante Social, pues ante todo se buscaba, al menos en teoría, la protección de los menores que infringieran las leyes penales.

Como último antecedente de la Ley actualmente vigente, tenemos la ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 02 de Agosto de 1974. En el procedimiento que debía seguirse ante el Consejo Tutelar interviene una figura, creada por la Ley, denominada PROMOTOR a quien se le consideró que tenía la facultad y

obligación de velar por el cumplimiento de la ley, tanto dentro como fuera del Consejo, así como tomar la representación de los padres del menor, y por tanto, la de éste, lo que implica una íntima relación entre ellos.

El sistema de enjuiciamiento ante el Consejo Tutelar, no tenía las características del acusatorio, pues si bien es cierto que existe una víctima del delito, ésta no se constituye en acusadora sino en "denunciante de los hechos", y no queda representada ni por el Ministerio Público, ni por un órgano especial, sino que personalmente podía intervenir en el procedimiento presentando pruebas, porque sea llamada para ello, o sea admitida.

La figura del promotor fue criticada por algunos estudiosos del derecho como Colín Sánchez, quien refiere que ²²"Respecto al promotor, a quien se encarga la vigilancia de la legalidad, es inobjetable que con ello está ejerciendo una de las atribuciones que en un orden general se confieren al Ministerio Público; sin embargo, la obligación asignada a dicho promotor, de ninguna manera en la práctica, resultará efectiva y ajena a subjetivismos que, de una forma pueden colocar a los menores en riesgosas situaciones de equivocación, ligereza y hasta desvío de poder".

También consideró que sería totalmente híbrida la personalidad de la promotoría

²² COLÍN Sánchez, Guillermo Op. Cit. p. 693

de menores y que resultaría inútil en la práctica, pues solo sería una medida ilusoria cuya pretensión era cubrir renglones concernientes a garantías.

Es así, como podemos concluir que hasta antes de que entrara en vigencia la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en los procedimientos seguidos a los menores infractores no existía una figura o institución que verdaderamente representara los intereses de la sociedad, no sólo como colectividad, sino individualizando los intereses de las personas directamente afectadas por las conductas antisociales de los menores.

B) NATURALEZA JURÍDICA

Antes de analizar la naturaleza jurídica del Representante Social en materia de menores, es necesario hacer hincapié que con la promulgación y publicación, al entrar en vigor la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se crea una Unidad Administrativa encargada de la prevención y tratamiento de Menores; conforme a la Ley mencionada, esta unidad desempeña sus funciones a través de lo que se denomina Comisionado.

Esta figura surge con la finalidad de que además de encargarse de la prevención

y tratamiento de menores, velen por los derechos e intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones que se les atribuyan a los menores.

Ahora bien, para determinar la naturaleza jurídica de la figura en estudio, la analizaremos comparándola con la naturaleza jurídica que se le atribuye a la Institución del Ministerio Público por ser esta última el Representante Social por excelencia tratándose de adultos.

En este orden de ideas, debemos señalar que el Ministerio Público ha sido considerado como un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales, en virtud de que la comunidad al instituir la autoridad, le otorga al Estado el derecho para ejercer la tutela jurídica a través del Ministerio Público, para que se persiga judicialmente a los que atenten contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad.

Se afirma que el Ministerio Público ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad; por lo que al ser el celoso protector y guardián de el interés general, no puede ser considerado como representante de alguno de los poderes estatales, no obstante su subordinación frente al poder ejecutivo.

Por lo que concierne a el Comisionado, también es aplicable lo anterior, pues

independientemente de que la Unidad Administrativa a la que pertenece es un órgano administrativo perteneciente a la Secretaría de Gobernación, dependiente del poder ejecutivo, de ninguna manera representa a éste, pues precisamente una de las facultades que le confiere la Ley es la de procuración, teniendo por objeto la protección de los derechos y los intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones que se atribuyan a los menores, así como los intereses de la sociedad en general.

Por lo anterior, el Comisionado o la Unidad Administrativa a la que pertenece no representa al Poder Ejecutivo, aún cuando depende de él, pues debe velar porque el principio de legalidad en el ámbito de su competencia, no sea conculcado, salvaguardando el interés de la sociedad.

Es necesario aclarar que el Comisionado no ejerce la acción penal, pues esto compete exclusivamente al Ministerio Público, además de que los menores son inimputables, por lo que no se les aplican penas o sanciones, sino los tratamientos previstos en la ley; sin embargo, es el Ministerio Público quien remite a el Comisionado a los menores a los que se les atribuye una infracción a las leyes penales, y el Comisionado a su vez pone a disposición de el Consejero Unitario correspondiente a los menores, con las actuaciones practicadas por aquel y el propio Comisionado.

En consecuencia de lo anterior, y atendiendo a las funciones que ejerce el Comisionado, desde nuestro punto de vista, su naturaleza jurídica es la de un Representante Social en materia de menores infractores.

Por otra lado, al Ministerio Público algunos estudiosos también lo consideran como un órgano administrativo, así Guillermo Colln Sánchez citando a Guarneri menciona que es un Organó de la Administración Pública destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en las leyes y por tal motivo ²³no atiende por sí mismo a la aplicación de las leyes, aunque procura obtenerla del Tribunal cuando y como lo exige el interés público; de manera que está al lado de la autoridad judicial como órgano de interés público en la aplicación de la Ley".

Se considera que los actos realizados por el Ministerio Público son de naturaleza administrativa, lo que se demuestra porque pueden ser sus actos revocables. Así mismo la naturaleza administrativa de la actuación del Ministerio Público estriba en la discrecionalidad de sus actos, atendiendo a que tiene facultades para determinar si debe proceder o no, en contra de una persona, circunstancia en la que el órgano jurisdiccional no podría oficiosamente intervenir. Además debe tomarse en cuenta que también dentro del orden administrativo se encuentra la sustitución como consecuencia de la jerarquía que prevalece dentro de la institución.

²³ COLIN Sánchez, Guillermo. Op. Cit. p. 91.

En este orden de ideas, el Ministerio Público al hacer valer la pretensión punitiva, al ejercer poderes de carácter indagatorio, preparatorio y coercitivo, presentando durante sus actuaciones las características esenciales de quienes actúan como "parte".

Lo antes mencionado, es aplicable a la figura del Comisionado, pues también debe solicitar la aplicación de la ley a los órganos del Consejo de Menores, cuando y como lo exija el interés público, de acuerdo a las facultades que le otorga la Ley.

El Comisionado también goza de la discrecionalidad de sus actos, pues la ley le confiere la facultad de determinar si debe poner o no a la disposición de los Consejeros, Unitarios correspondientes, a los menores a los que se les atribuya la comisión de alguna infracción a las leyes penales; sin que los órganos del Consejo de Menores puedan avocarse oficiosamente a el proceso.

Así mismo, ejerce funciones de carácter indagatorio y durante el procedimiento que se les sigue a los menores ante los órganos del Consejo puede solicitar la aplicación de las medidas que prevé la Ley, a los Menores que hayan incurrido en una infracción a las leyes penales, actuando como "parte" durante el procedimiento; en éste representa los intereses de los afectados por las conductas infractoras de los menores.

No podemos pasar por alto que también se le ha atribuido al Ministerio Público, buscando la esencia de su naturaleza jurídica, el ser un colaborador de la función jurisdiccional.

Para Colín Sánchez la jurisdicción es ²⁴“un atributo de la soberanía o del poder público del Estado que se realiza a través de órganos específicamente determinados para declarar si en el caso concreto se ha cometido o no un delito, quien es el autor y en tal caso, aplicar una pena o una medida de seguridad”.

Ahora bien, se le considera al Ministerio Público un auxiliar o colaborador de la función jurisdiccional, porque todos sus actos tienen como fin que se aplique el derecho al caso concreto: desde la persecución de los delitos hasta procurar que cese toda lesión jurídica contra los particulares. busca que los jueces hagan actuar la ley.

Por lo que respecta al Comisionado, éste también colabora con la actividad o función jurisdiccional de los órganos del Consejo de Menores, pues sus actos se encaminan a que los Consejeros Unitarios apliquen el derecho a el caso concreto, al determinar si existió una infracción a las leyes penales, quien es el menor infractor y cual de las medidas que prevén las leyes deberán ser aplicadas.

²⁴ COLÍN Sánchez. Guillermo. Op. Cit. p. 150.

También la aplicación de la ley, es el fin del Comisionado al poner a disposición de los Consejeros Unitarios a los menores infractores, así como cuando ofrezca pruebas durante los procedimientos que se les siguen y al vigilar el debido cumplimiento de las medidas de tratamiento que les sean decretadas a los menores de que se trate.

En resumen el Comisionado tiene una naturaleza polifacética, pues si bien es cierto que actúa como autoridad administrativa, también lo hace como parte durante el procedimiento y colabora con la función jurisdiccional de los órganos del Consejo de Menores representando los intereses de los particulares agraviados y de la sociedad en general.

Es digno de remarcar que el Comisionado tiene como actividad principal la de sustituir a los ofendidos como accionante y como parte en el procedimiento; en consecuencia su naturaleza es la de una figura *sui generis*, pues es una persona o institución jurídica creada por el Estado para actuar en representación del particular lesionado y en nombre de la sociedad en general, desplegando sus funciones también como parte en el procedimiento que se les instruya a los menores que infrinjan las leyes penales. Así mismo, y no obstante que depende del poder ejecutivo no está supeditado a éste, pues sus decisiones son propias y se encuentran enmarcadas en la Ley, actuando a manera de un Procurador, representante del Estado, la sociedad y el particular agraviado.

C) CARACTERÍSTICAS

La Institución del Ministerio Público, al igual que la del Comisionado, se encuentra conformado de algunas características o principios rectores que son parte inherente a ellos mismos, lo que permite que lleve a cabo sus funciones adecuadamente, beneficiándose con esto el interés o parte que representa; principios que se desprenden de la doctrina o la Ley, y los que pasaremos enseguida a señalar.

En primer término tenemos como característica o principio rector el de jerarquía, es decir, el Ministerio Público se encuentra organizado jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad del Procurador General de Justicia, residiendo las funciones en éste; lo que implica que del titular para abajo, todo el Ministerio Público es una unidad de función, de facultades, poderes y atribuciones propias de la institución, sin olvidar que jerárquicamente corresponde el mando al superior de la Institución y las personas que la integran son una prolongación del titular. Sin embargo, lo anterior no se lleva a la práctica, pues en nuestro sistema el titular de la Institución del Ministerio Público es nombrado y removido libremente por el Jefe del Poder Ejecutivo; y, en consecuencia, depende totalmente de éste último.

En atención a lo anterior, Díaz de León considera que ²⁵"Dada la delicada función social y jurídica que desempeña el Ministerio Público, no se puede concebir que la institución esté subordinada a ningún Poder del Estado. El hecho de que en México el Procurador de Justicia dependa del ejecutivo, nada tiene que ver, ni afecta su autonomía".

Lo asentado en los párrafos que anteceden, también es aplicable a la figura del Comisionado, pues pertenece a una unidad administrativa en la que su Titular es el Director General de Prevención y Tratamiento de Menores Infractores, y esta Unidad está organizada jerárquicamente bajo la dirección y exclusiva responsabilidad de aquél, por lo que desde el Director de Comisionados hasta el último que la conforman, constituyen una Unidad de facultades, funciones, poderes y atribuciones inherentes a la propia institución. Las personas que la integran, son una continuación del Titular en el que residen la acción y el mando en esa materia.

En segundo término, encontramos que el Ministerio Público tiene como principio rector el de Indivisibilidad, pues las funciones que realiza por medio de sus integrantes no son a nombre de éstos, sino representándolo, por lo que no importa el que diversos agentes intervengan en un asunto determinado, ya que

²⁵ DÍAZ de León, Marco Antonio. Op. Cit. p. 302

en estricto derecho en sus diversos actos representan a una sola Institución; lo que cuenta es la función no la persona física que la desempeña, y todos los funcionarios que trabajan en la Institución en su calidad de agentes del Ministerio Público tienen idénticas facultades y funciones, encontrándose investidos del mismo poder.

Por su parte, el Comisionado también se rige por el principio o característica de indivisibilidad, ya que al realizar sus funciones actúa como representante de la Unidad Administrativa a la que pertenece y no a nombre propio, pues inclusive diversas personas físicas que tengan la calidad de Comisionado, pueden actuar en un mismo asunto por tener las mismas facultades, poderes y funciones, sin que esto afecte o menoscabe lo actuado.

Otra característica o principio rector inherente a la Institución del Ministerio Público lo es su independencia, pues si bien es cierto que los funcionarios que lo integran reciben órdenes del Titular, esto no sucede así respecto de los Organos Jurisdiccionales. Colín Sánchez explica lo anterior al manifestar que se debe notar la división de poderes que existen en nuestro sistema y las características que la conforman y singularizan, ²⁶de tal manera que concretamente, la función corresponde al Ejecutivo, depende del mismo, no pudiendo tener ingerencia ninguno de los otros poderes en su actuación".

²⁶ COLÍN Sánchez, Guillermo. Op. Cit. p. 107.

En cuanto al Comisionado, atendiendo a las características propias e inherentes de la figura jurídica, igualmente se encuentra en un estatus de independencia respecto de los Organos del Consejo de Menores, pues aún cuando ambas Instituciones forman parte de la Secretaría de Gobernación, en su calidad de Unidad Administrativa y Organo Administrativo desconcentrado respectivamente, los funcionarios o personas físicas que realizan las funciones de Comisionado no reciben órdenes ni del Consejo de Menores ni de alguno de los otros poderes, ya sea el Legislativo o el Judicial; no obstante que el Comisionado al realizar sus funciones es un colaborador de los Organos del Consejo, pues en última instancia lo que hace es pedir la aplicación del Derecho, de conformidad a las facultades que le confiere la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

De la doctrina se desprende que también se le atribuye al Ministerio Público el principio rector consistente en que no admite sustitución en sus funciones, pues ningún otro órgano del Estado, ni mucho menos los particulares, pueden realizar sus actividades; sólo el Ministerio Público puede ejercitar la acción penal, acusar, perseguir durante el proceso y pretender punitivamente de manera directa e independiente ante el Organo Jurisdiccional, sin importar que en la fase indagatoria requiera el apoyo de la Policía Judicial, la que realizará algunas de

sus funciones atendiendo al principio de seguridad social que se requiere en la investigación inmediata de los sucesos delictivos.

Aplicando este principio a la figura del Comisionado, nos encontramos que este tampoco admite la sustitución en el ejercicio de sus funciones, ni por parte de los particulares ofendidos, ni de algún Organismo del Estado, pues es precisamente el Comisionado quien, una vez agotada la etapa de investigación, pone a disposición de los Organismos del Consejo, a los menores a quienes se les atribuya el haber participado en una infracción a las Leyes Penales; también él se encarga de representar a los ofendidos y en general a la sociedad, durante los procedimientos que se les siga a los menores, solicitando a los Consejeros Unitarios, la aplicación de las medidas de tratamiento externo e interno, o de orientación y protección previstas en la Ley; así como de dar el seguimiento correspondiente del debido cumplimiento de los tratamientos que se les decreten a los menores.

De igual manera, tenemos que la doctrina se le atribuye al Ministerio Público la característica de que es Parte dentro del proceso penal, aunque también es cierto de que muchos tratadistas están en total desacuerdo respecto de que efectivamente tenga esa calidad.

Sin embargo, en lo que coinciden los estudiosos del Derecho, es que no se

puede transplantar en su totalidad la extensión que del concepto de parte se tiene como válido en el proceso civil, a lo que significaría en el Derecho Procesal Penal; pues en aquél, las partes defienden intereses de carácter privado y casi siempre son de calidades antagónicas, en tanto que en el proceso penal los intereses son de carácter público y no necesariamente las partes son contrarias o antagónicas.

Florian define el concepto de parte en el Derecho Procesal Penal, de la siguiente forma: ²⁷"es parte aquél que deduce en el proceso penal o contra el que es deducida una relación de derecho sustantivo, en cuanto está investido de las facultades procesales necesarias para hacerla valer o, respectivamente, para oponerse".

Podemos concluir que el Ministerio Público durante el proceso es parte con una calidad especialísima, *sui generis*, y el cual no actúa a nombre propio sino en interés de la sociedad; y en la relación procesal penal, o se es parte, o se es juez, y como el Ministerio Público no tiene la función decisoria en el proceso, no se le puede considerar sino como parte.

Por su lado, el comisionado también interviene en el procedimiento que se le sigue a los menores que se encuentren relacionados con una infracción a las

²⁷ FLORIAN, Eugenio Elementos de Derecho Procesal Penal 2a ed. p. 91. Barcelona 1934.

leyes penales, en su calidad de parte, sin que esta calidad tenga similitud con el concepto que se tiene de parte en el Derecho Civil, pues el Comisionado ejerce sus funciones de Procurador, teniendo como objetivo proteger los intereses de las personas afectadas por la comisión de una infracción, así como de la Sociedad en general, existiendo en sus actuaciones la protección de intereses de carácter público y no siempre se encuentra un antagonismo con el o los otros sujetos procesales, que en este caso serían los menores a los que se les atribuya la comisión de una infracción. Además, el Comisionado durante el procedimiento no tiene la facultad decisoria, facultad reservada al Consejero Unitario quien debe resolver la situación jurídica de que se trate.

Para finalizar este capítulo, es necesario mencionar por su relevancia la atribución esencial del Ministerio Público en Materia Penal, consistente en la Función Persecutoria de los delitos, sin olvidar que no es la única, pues esta Institución extiende su actuación a otras esferas de la Administración Pública.

El artículo 21 constitucional establece que "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél".

Conforme al texto constitucional, considerando el espíritu, la finalidad que animó al Congreso Constituyente para institucionalizarlo, el Ministerio Público es el

Representante del particular y de la sociedad en general que resulte afectada por la comisión de un delito. Como consecuencia de la función específica que el Constituyente del 17 le señaló, las leyes que lo regulan y organizan, los demás textos legales y la jurisprudencia, le otorgan al Ministerio Público la titularidad de la acción penal; más sin embargo, en la vida práctica, el campo de acción de la Institución se extiende más allá del ámbito del Derecho Penal, ya que inclusive es notable su actuación en Materia Civil, particularmente en cuestiones de Tutela Social, como representante de los intereses de los incapacitados y ausentes, así como cuando son afectados los intereses del Estado. Sin embargo, se puede afirmar que en términos generales, tiene encomendada también, la función tan delicada de preservar a la sociedad del delito.

En su atribución esencial, misma que fue la principal razón por la cual se le instituyó en la Constitución de 1917, siendo la función persecutoria, tiene como facultades y obligaciones el perseguir los delitos, es decir, buscar y reunir los elementos necesarios realizando las gestiones conducentes, con la finalidad de procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias encuadradas y previstas por la Ley.

Lo anterior deja vislumbrar que esta función persecutoria tiene un contenido y una finalidad íntimamente entrelazados, consistente el primero en realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la

justicia; en tanto que la finalidad es que se aplique a los delincuentes las consecuencias previstas en la Ley.

La función comentada es exclusiva del Ministerio Público y ninguna otra Institución u Organo del gobierno tiene facultades para sustituirla en su ejercicio, ni aún tratándose del afectado por el delito, pues aunque en la investigación de los delitos que se persiguen por Querrela y en los que se requiere la intervención de los agraviados, el Ministerio Público tendrá que realizar sus funciones, una vez que se ha cubierto el requisito de procedibilidad, siendo el único con facultades para ello; lo que culminaría, en su caso, con el ejercicio de la acción penal.

Ahora bien, la Unidad Administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores, a través del Comisionado, también tiene encomendada la función de preservar a la sociedad de las infracciones a las leyes penales por parte de los menores, lo que hará mediante la persecución de estas infracciones de conformidad a los lineamientos que establece la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, con la diferencia obvia de que esta función no culmina con el ejercicio de la acción penal sino con la puesta a disposición de los Consejeros Unitarios en turno de las averiguaciones previas con o sin menor, así como con los objetos relacionados con las mismas, lo que analizaremos más detalladamente en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO CUARTO

**LAS ACTIVIDADES DEL COMISIONADO COMO
REPRESENTANTE SOCIAL DE CONFORMIDAD A LA
LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES
INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN
MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN
MATERIA FEDERAL.**

CAPÍTULO CUARTO

LAS ACTIVIDADES DEL COMISIONADO COMO REPRESENTANTE SOCIAL DE CONFORMIDAD A LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL.

A) ETAPA DE LA INVESTIGACIÓN

La legislación vigente en materia de menores en el Distrito Federal, creó una Unidad Administrativa dependiente de la Secretaría de Gobernación y cuyo objeto es llevar a cabo las funciones de prevención general y especial, así como las conducentes a alcanzar la adaptación social de los menores infractores, mediante funciones de prevención y de procuración social; esta última la ejerce por medio de la figura jurídica denominada Comisionado.

También la ley vigente relativa a menores tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores; teniendo como finalidad la adaptación social de las personas mayores de 11 años y menores de 18, cuya conducta se encuentre tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal, y su ámbito de aplicación es la República en materia federal y del Distrito Federal en materia común.

Es creado el Consejo de Menores con la calidad de Organo Administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, contando con autonomía técnica y al cual se le encarga la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, misma que al mencionarla la denominaremos Ley de la Materia.

En los artículos 33, 34 y 35 de la Ley en comento, se encuentra el fundamento jurídico que da origen a la Unidad Administrativa dependiente de la Secretaria de Gobernación, a la cual se le denominó Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores Infractores del Distrito Federal, que tiene encomendada la función de prevención general y especial, entendiéndose por prevención general el conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas constitutivas de infracciones a las leyes penales y, por prevención especial, el tratamiento individualizado que se proporciona a los menores que han infringido dichas disposiciones, para impedir su reiterancia. Así mismo ejercerá las funciones de prevención que tienen por objeto realizar las actividades normativas y operativas de prevención en materia de menores infractores; y la de procuración por medio de los Comisionados.

Sin embargo, tal y como se desprende de la Ley que nos ocupa, para que el Comisionado pueda ejercer sus funciones de Procuración, es necesario que

previamente el Ministerio Público ponga a disposición del aquel las actuaciones practicadas durante la averiguación previa de que se trate; por lo tanto, analizaremos algunos aspectos de las actividades desarrolladas por el Ministerio Público antes de que remita a la Dirección de Comisionados las actuaciones correspondientes y, en su caso, a los menores a quienes se les atribuya la comisión de una infracción a las leyes penales.

Así, tenemos que es el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que le otorga al Ministerio Público la atribución de perseguir los delitos, lo que deberá realizar desde la averiguación previa y durante el proceso; la averiguación previa está constituida por la función investigadora en la que decidirá sobre el ejercicio o no de la acción penal; de esta forma este artículo establece por una parte el monopolio de la función investigadora al Ministerio Público, lo que entraña a la vez una garantía para los individuos pues solo esta Institución puede investigar los delitos, lo que se iniciara desde el momento que tenga conocimiento de hechos posiblemente delictivos, ya sea a través de una denuncia, una acusación o una querrela.

Al dar inicio a la función investigadora, el Ministerio Público debe partir de un hecho que razonablemente pueda presumirse como constitutivo de delito, pues en caso contrario, la averiguación previa tendría una base endeble que podría repercutir con graves consecuencias en el ámbito de las garantías individuales.

Para César Augusto Osorio y Nieto, la averiguación previa es ²⁵“la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad (actualmente se les denomina elementos constitutivos del delito y probable responsabilidad) y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal”.

La averiguación previa se inicia a través de la noticia que ponga en conocimiento del Ministerio Público la comisión de un hecho que posiblemente sea constitutivo de delito, noticia que puede provenir de un particular, de un agente o miembro de alguna corporación policiaca o de cualquier otra persona que tenga conocimiento de que se ha ejecutado un hecho que sea probablemente delictivo y que sea perseguible por denuncia.

Ahora bien, para iniciar la averiguación previa, deben reunirse los requisitos de procedibilidad o condiciones legales que alude el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo estos la denuncia, la acusación y la querrela; Osorio y Nieto, nos ofrece las siguientes definiciones:

²⁶Denuncia.- Es la Comunicación que hace cualquier persona al Ministerio

²⁵ OSORIO Y NIETO, César Augusto. La Averiguación Previa Ed. Porrúa, S.A. 4a. ed. p 91. Mexico. 1992

²⁶ OSORIO Y NIETO, César Augusto. Op. Cit. p 7

Público de la posible comisión de un delito, ya sea perseguible de oficio o a petición de la víctima u ofendido.

Acusación.- Es la imputación directa que se hace a persona determinada de la posible comisión de un delito, ya sea perseguible de oficio o a petición de la víctima del ofendido.

Querrela.- Puede definirse como una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso la acción penal".

De estas definiciones podemos señalar que se desprende, en relación a la denuncia, que esta se integra por una relación de actos o hechos que se consideren delictivos, exponiendo simplemente lo que ha acontecido y sin que exista el deseo de que se persiga al autor de los hechos. Siendo obvio que esta exposición de los hechos deba realizarse ante el Representante Social; y esta denuncia o relación de hechos puede realizarla cualquier persona.

Por lo que respecta a la definición de Acusación, de esta se desprende que es el señalamiento que una persona le hace a otra como la que realizó el acto u

omisión presumiblemente delictivo, independientemente de que el delito sea perseguible de oficio o a petición de parte.

Por su parte la querrela se integra por la relación de los actos o hechos que conformen la acción u omisión sancionada por las leyes penales; esta relación de actos o hechos debe hacerla la parte ofendida por la acción u omisión, estimándose que en estos casos entra en juego un interés particular que es más relevante que el daño que pudiere haber sufrido la sociedad con la comisión de los delitos; además de que en esta existe el deseo del ofendido de que se persiga al autor del delito, exigiéndose por esto la manifestación de la queja.

El Ministerio Público para la integración de la averiguación previa deberá realizar una serie de diligencias tendientes a conocer la verdad de los hechos que se investiguen. Así pues, tomará la declaración de la víctima u ofendidos, los testigos que hubieren así como la declaración del indiciado. De igual manera, realizará la inspección ministerial, la cual puede recaer sobre personas, lugares o cosas, dependiendo de el delito que se investigue y la relación que puedan tener con los hechos.

Así mismo, realizará las diligencias de confrontación que sean necesarias, asentando en actuaciones las razones y constancias conforme avance en la

investigación, además de la autenticación de las personas, lugares o cosas, mediante la fe ministerial de que goza.

Cuando el Ministerio Público ha agotado todas las diligencias conducentes y necesarias para la integración de la averiguación previa, ya sea en la Agencia Investigadora o en la Mesa de Trámite, debe emitir una resolución que precise el trámite que corresponderá a la averiguación o que decida, en ese nivel, la situación jurídica que se plantea en la misma.

Entre estas posibles resoluciones se encuentran las siguientes:

- 1) Ejercicio de la acción penal
- 2) Envío a Mesa de Trámite
- 3) Envío por incompetencia a la Procuraduría General de la República.
- 4) No ejercicio de la acción penal; y
- 5) Envío por incompetencia a la Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores Infractores del Distrito Federal.

Es precisamente esta última resolución la que nos interesa; y la cual se realizará cuando en los hechos que se investigan aparezca como probable participe de la conducta antisocial un menor, por lo que la averiguación previa se enviará a la Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores

Infractores del Distrito Federal, en su carácter de Institución competente para determinar lo relativo a las conductas infractoras de los menores. Si en los hechos concurren adultos y menores como posible autores de la conducta que originó la averiguación previa, se enviará copia de lo actuado a la mencionada Unidad Administrativa y respecto de los adultos, se llevará el trámite ordinario.

Actualmente existen cuatro Agencias del Ministerio Público especializadas en materia de menores infractores en el Distrito Federal; la número 57 ubicada en la Delegación Cuauhtémoc, la número 58 que se encuentra en el perímetro de la Delegación Política Alvaro Obregón, la número 59 que se localiza en la Delegación Gustavo A. Madero y la Agencia 69 que se encuentra ubicada en la Delegación Política Iztapalapa. Cuando alguna Agencia del Ministerio Público distinta de las antes mencionadas tiene conocimiento de la existencia de una infracción a las leyes penales en las que se encuentre relacionado como participante algún menor, una vez que haya realizado las diligencias pertinentes del asunto que se trate, tiene la obligación de poner a disposición de aquellas a los menores de que se trate, así como las actuaciones realizadas con motivo de la integración de la averiguación previa; de conformidad a lo establecido en el artículo 46 de la Ley de la Materia.

Cuando de una misma averiguación previa se desprenda la probable participación de algún menor de edad en la comisión de una infracción a las leyes penales, y

encontrándose también como probable responsable a uno o varios adultos, las demás agencias enviarán a alguna de las especializadas copias certificadas de todo lo actuado, así como de las diligencias complementarias que realicen; cuando únicamente se desprenda la probable participación de menores de edad, les deberán enviar los originales de las actuaciones que hubieren practicado.

Antes de continuar adelante, es necesario que señalemos para agilizar la lectura del presente trabajo y evitar confusiones, que la Ley de la Materia utiliza su propia terminología, lo que resulta obvio por tratarse de menores de edad a quienes se le reconoce el carácter de inimputables; sin embargo, y toda vez que la actual legislación de menores tiene por objeto la adaptación social de los menores cuya conducta se encuentre tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal, además de que en las actuaciones que se lleven a cabo en el procedimiento que se les siga deberán reunirse las formalidades y requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimiento Penales; por lo que al existir figuras similares entre las existentes en la Ley de la Materia y en las establecidas en el Código Penal y en la Legislación Adjetiva Federal, es pertinente mencionar como se les denomina en la primera y cual sería su equiparación en los dos últimos, lo que haremos de la siguiente forma:

DENOMINACION EN LA LEY DE MENORES	DENOMINACION EN MATERIA DE ADULTOS
Infracción	Delito
Unidad de Defensa	Defensoría de Oficio
Defensor de Menores	Defensor de Oficio
Probable participación	Probable responsabilidad
Tratamiento	Pena o sanción
Resolución Inicial	Auto de Término Constitucional
Sujeción a Procedimiento en Externación	Sujeción a Proceso
Sujeción a Procedimiento en Internación	Auto de Formal Prisión
Resolución Definitiva	Sentencia
Infractor	Delincuente

Las anteriores denominaciones, señaladas en el lado izquierdo son las más utilizadas en la legislación de menores infractores y se han mencionado para evitar confusiones conforme avanzamos en el presente capítulo.

Una vez que las actuaciones practicadas por el Ministerio Público junto con los menores probables infractores relacionadas en ellas, son puestas a disposición de la Unidad encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores Infractores

del Distrito Federal, ésta iniciará las funciones que le han sido atribuidas en el artículo 35 de la Ley de la Materia Vigente.

La Unidad encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores, ejerce por medio de los comisionados las funciones de prevención, teniendo por objeto proteger los derechos y los intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones que se les atribuyen a los menores, así como los intereses de la sociedad en general.

En esta etapa el Comisionado de turno debe investigar las infracciones cometidas por lo menores que le sean turnadas, con el menor, por el Ministerio Público (artículo 35, fracción II, inciso a) de la Ley de la Materia), y dentro de las 24 horas siguientes a aquella en que tome conocimiento de las infracciones atribuidas a los menores, turnará las actuaciones al Consejero Unitario para que éste resuelva lo que proceda conforme a Derecho.

Al recibir las averiguaciones previas con menor debe revisarlas para verificar que los menores remitidos como relacionados en las indagatorias que se envían, concuerden debidamente con los que el órgano ministerial le pone a disposición. Así mismo, registrará los datos conducentes en el libro de gobierno correspondiente.

El Comisionado al recibir a los menores, debe canalizarlos al Departamento de Servicios Periciales para su revisión médica, a efecto de que sean examinados clínicamente y se emita un diagnóstico médico sobre su estado de salud y la edad clínica probable.

Este examen de edad clínica probable es de valor considerable, pues de acuerdo con el artículo 122 de la Ley de la Materia, cuando la edad de los sujetos no se compruebe con el acta respectiva expedida por el Registro Civil, entonces se acreditará por medio del dictamen médico rendido por los Peritos en la materia.

Una vez que el Comisionado en turno tenga a su disposición a los menores, después de haber recibido el diagnóstico médico sobre su estado de salud y edad clínica probable, les tomará su declaración debiendo observar los siguientes lineamientos:

- 1) Le hará saber al menor los derechos público subjetivos que le asisten de acuerdo a la situación jurídica en que se encuentre.
- 2) Se le hará de su conocimiento, el derecho de nombrar a sus expensas, por sí o por sus representantes legales, a un Licenciado en Derecho de su confianza, en el legal ejercicio de su profesión, para que lo asista durante esta diligencia.

- 3) Si no llegare a designar a un Licenciado en Derecho en legal ejercicio de su profesión, se le asignará un defensor de menores, quien lo asistirá jurídica y gratuitamente al rendir su declaración: desahogando el nombramiento y protesta del cargo de quien fuere su defensor.
- 4) En presencia de su defensor se le hará saber en forma clara y sencilla, el nombre de la persona o personas que hayan declarado en su contra, así como la naturaleza y causa de infracción que se le atribuya.
- 5) Así mismo, se hará de su conocimiento su derecho a declarar o no, y si hubiera declarado con anterioridad se le dará lectura a la misma a efecto de que manifieste si esta de acuerdo con ella.
- 6) Se deberá asentar en actuaciones de manera precisa la declaración que rinda el menor, además de las respuestas que emita a los cuestionamientos del Comisionado, así como a las preguntas que le formularé su defensor.

Una vez que el Comisionado le tome su declaración al menor, deberá enviarlo nuevamente al Departamento de Servicios Periciales, para que se le practique un examen médico sobre su estado psicofísico.

De igual manera el Comisionado, de conformidad a las facultades que le otorga

la Ley de la Materia y al continuar con la investigación de las infracciones cometidas por los menores, deberá realizar las diligencias de carácter complementario que sean conducentes para la comprobación de los elementos constitutivos de las infracciones, así como las tendientes a comprobar la participación del menor en su comisión (art. 35, inciso c, de la Ley de la Materia).

De conformidad a lo anterior, el Comisionado en caso de considerarlo necesario, podrá citar a las personas que pudieran aportar información útil para el conocimiento de la verdad de los hechos que se investigan, tomándoles su declaración o formulándole el interrogatorio correspondiente. Osorio y Nieto los define de la siguiente forma:

³⁰ "Por interrogatorio se entiende el conjunto de preguntas que debe realizar en forma técnica y sistemática el funcionario encargado de la averiguación previa, a cualquier sujeto que pueda proporcionar información útil para el conocimiento de la verdad de los hechos que se investigan. Declaración es la relación que hace una persona acerca de determinados hechos, personas o circunstancias vinculados con la averiguación previa y que se incorpore a la misma".

Al tomar la declaración de la víctima u ofendido, así como de los testigos que hubiere, el Comisionado los invitará a que hagan una narración concreta y breve

³⁰ OSORIO Y NIETO, César Augusto. Op. Cit. p. 12.

de los hechos que van a poner en su conocimiento, encauzando y orientando el interrogatorio, pero sin presionar de ningún modo ni sugestionar al declarante. una vez asentada la declaración se le permitirá al deponente leerla para que la ratifique y firme.

También el Comisionado podrá llevar a cabo la inspección, actividad que tiene por objeto la observación, examen y descripción de las personas, lugares, objetos, cadáveres y efectos de los hechos, para obtener un conocimiento directo de la realidad de una conducta o hecho, con el fin de complementar la averiguación previa.

La inspección sobre personas se llevará a cabo principalmente cuando se esté investigando la comisión de las infracciones de lesiones, aborto, violación y estupro; la inspección sobre lugares se realizará siempre y cuando tenga interés para la integración de la averiguación y sea posible ubicarlo y describirlo.

De igual forma, cuando se encuentren cosas relacionadas a una averiguación previa, se procederá a su descripción precisando las características que permitan establecer la vinculación entre el objeto y los hechos. Por lo que respecta a los efectos, también es objeto de la inspección el examen de las consecuencias que sobre las personas, lugares o cosas, hayan producido las conductas o hechos.

Intimamente relacionada con lo anterior se encuentra la fe pública de que goza en esta etapa el Comisionado y que forma parte de la inspección, pues no puede dar fe de algo si no existe previa inspección, considerando a aquella como la autenticación que hace el Comisionado dentro de la diligencia de inspección, de personas, cosas o efectos relacionados con los hechos que se investigan.

Otra diligencia que puede llevar a cabo el Comisionado es la confrontación, la que se puede considerar como la diligencia en virtud de la cual el menor que es señalado como infractor, es identificado plenamente por la persona que hizo alusión a él. Sin olvidar que deberán observarse las formalidades previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Cuando para la integración y complementación de la averiguación previa se requiera la intervención de especialistas en alguna materia o ciencia, el Comisionado solicitará el auxilio del Departamento de Servicios Periciales con que cuenta, para que formulen los dictámenes periciales que sean necesarios; los cuales deberán ser agregados a las actuaciones para los efectos legales a que haya lugar.

Una vez que se hayan realizado todas las diligencias conducentes para la integración de la averiguación previa, el Comisionado debe dictar una resolución

mediante la cual resuelva la situación jurídica planteada en la misma. Las posibles resoluciones pueden ser las siguientes:

- a) Poner a disposición del Consejero Unitario en turno, la averiguación previa con menor:

En esta primera hipótesis, el Comisionado una vez que ha agotado las diligencias pertinentes, y analizando las constancias que integran el acervo probatorio, si de las mismas se desprende que se encuentran acreditados los elementos constitutivos de una infracción a las leyes penales del Distrito Federal o federales; así como la participación de un menor en su comisión, entonces pondrá a disposición del Consejero Unitario de guardia, la averiguación previa y el menor o menores relacionados con ella en su calidad de partícipe, además de los objetos que, en su caso, hubieren.

Al emitir esta resolución esta solicitando, al Consejero Unitario correspondiente, la aplicación de la Ley al caso concreto.

- b) Poner a disposición del Consejero Unitario en turno, las constancias que integran la averiguación previa sin menor:

En este segundo supuesto, de las constancias que integran la averiguación

previa, puede desprenderse que se encuentren acreditados los elementos constitutivos de una infracción a las leyes penales, así como la participación del menor en su comisión; sin embargo, si se trata de conductas culposas o de aquellas que conforme a la ley penal no merezcan pena privativa de libertad o que permita sanción alternativa, entonces el Comisionado entregará al menor a sus representantes legales o encargados, una vez que cubran los requisitos exigidos por lo artículos 135 bis o 399 de la Ley Adjetiva Federal de aplicación supletoria; tal y como lo contempla el artículo 46 de la Ley de la Materia.

Como consecuencia de lo anterior, el Comisionado pondrá a disposición del Consejero Unitario, las diligencias de la averiguación previa, sin menor, solicitándole a dicha autoridad que gire la orden de localización y presentación que se requiera para que comparezcan los menores ante él, a efecto de que se este en posibilidad de, en su caso, iniciar o no el procedimiento correspondiente, conforme a lo establecido en el artículo 35 fracción II Inciso g) de la Ley de la Materia.

- c) Decretar la libertad con reservas de ley al menor, enviando la averiguación previa al Departamento de Actas sin menor:

Ahora bien, cuando el Comisionado tenga a su disposición al menor, y si de

las constancias que integran el acervo probatorio no se desprende que se encuentren acreditados los elementos constitutivos de la infracción que se le atribuya, ni tampoco, como consecuencia, su participación en la comisión de ésta, por faltar diligencias complementarias que realizar, el Comisionado en el término de 24 horas que le concede el artículo 46 último párrafo de la Ley multicitada, deberá decretar la libertad con reservas de ley del menor, entregándolos bajo la custodia de sus representantes legales o encargados, y remitir las actuaciones de la averiguación previa al Departamento de Comisionados de Actas sin Menor, para que estos continúen con la prosecución y perfeccionamiento legal.

- d) Decretar la libertad con reservas de ley del menor, enviando las constancias al Archivo de la Institución:

Por último y una vez que el Comisionado haya realizado todas las diligencias conducentes para el esclarecimiento de los hechos, y si de estas se desprende que no se encuentran acreditados los elementos constitutivos de la infracción que se trate; o bien, encontrándose acreditada la existencia de una infracción, pero no existen indicios que acrediten cuando menos probablemente la participación del menor en su comisión decretará la libertad con reservas de ley de éste, enviando las diligencias correspondientes antes al Archivo de la Institución.

En el supuesto señalado en el inciso c), como ya se mencionó anteriormente, el Comisionado en turno remite las actuaciones de la averiguación previa al Comisionado de Actas sin menor, a efecto de que continúe con la integración de la misma. Cabe aclarar que éste último también recibe averiguaciones previas de otras autoridades por ejemplo, de todas las Agencias Investigadoras del Ministerio Público pertenecientes al Distrito Federal, las provenientes de los Juzgados Penales o de paz en las que se declaren incompetentes, así como de la Procuraduría General de la República en las infracciones del orden Federal en las que se encuentren relacionados menores de edad.

Una vez que el Comisionado de actas sin menor recibe las diligencias de la averiguación previa de que se trate, debe analizarlas a efecto de continuar con su prosecución y perfeccionamiento legal, observando estrictamente el principio de buena fe que tiene la Institución; por lo que realizará las diligencias conducentes que sean necesarias. En consecuencia citará al menor o menores relacionados con la averiguación previa, así como a todas aquellas personas que puedan aportar datos o elementos necesarios para la debida integración de la averiguación previa. También podrá, con la misma finalidad, solicitar la práctica de Dictámenes Periciales, recabar complementos y efectuar, si se requiere, la Inspección Ocular, diligencias de confrontación y todas las actuaciones necesarias para el perfeccionamiento legal de la averiguación previa.

circunscribiendo sus actuaciones a los requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Agotadas las diligencias pertinentes, el Comisionado de Actas sin menor deberá emitir su resolución, es decir deberá acordar conforme a Derecho lo conducente, considerando los elementos que haya obtenido mediante su labor de investigación de los hechos de que se trate.

Las posibles resoluciones o acuerdos que emita pueden ser las siguientes.

a) Puesta a disposición del Consejero Unitario en turno.

En esta hipótesis, el Comisionado de Actas sin menor, al considerar que se encuentran debidamente acreditados los elementos constitutivos de una infracción, así como la participación de un menor en su comisión, pondrá a disposición del Consejero Unitario en turno, las actuaciones de averiguación previa respectiva, solicitándole que gire las órdenes de localización y presentación que se requieran (de los menores) para el esclarecimiento de los hechos materia de procedimiento, de conformidad al artículo 35 fracción II inciso g) de la Ley de la Materia.

b) Envío de la averiguación previa al Archivo Temporal, decretando la libertad del menor con las Reservas de Ley.

Esta determinación la decretará el Comisionado de Actas sin menor, cuando de las constancias probatorias que conforman la averiguación previa, se desprenda que no se encuentra acreditada la existencia de los elementos constitutivos de la infracción en cuestión; o bien, encontrándose acreditados estos elementos, sin embargo, no existen indicios suficientes para acreditar la participación del menor en la comisión de dicha infracción; pero que con la práctica de futuras diligencias que en el momento no son materialmente realizables, se podrán obtener mayores elementos para acreditar la existencia de una infracción a las leyes penales, así como la participación de un menor en su comisión.

c) Envío de la averiguación previa al Archivo Definitivo

En este supuesto, el Comisionado de Actas sin menor decretará el Archivo Definitivo de las constancias que conforman la averiguación previa, cuando de las actuaciones se desprenda que los hechos que se investigan no constituyen una infracción, o bien que al haber agotado las diligencias conducentes no se acreditaron todos y cada uno de los elementos constitutivos de la infracción; también cuando se encuentre acreditada la

existencia de dichos elementos y sin embargo no existen indicios para acreditar la participación de un menor en la comisión de la infracción. De igual forma procederá cuando se acredite que existe alguna de las causas de exclusión de la infracción señaladas en el artículo 15 del Código Penal Vigente del Distrito Federal.

d) Acuerdo de Incompetencia.

De conformidad al artículo 6 de la Ley de la Materia el Comisionado de Actas sin menor, así como el de turno, se declarará incompetente para conocer de los hechos cuando se desprenda de las constancias que la persona a quien se le atribuya la comisión de una infracción, era mayor de edad en el momento en que se realizó el evento en estudio, remitiendo las actuaciones a la Agencia del Ministerio Público de origen, en materia común, y a la Procuraduría General de la República, entratándose de delitos del orden federal.

Igual determinación acordará cuando el menor a quien se le atribuye la comisión de una infracción, al momento de realizarse la conducta típica no fuera mayor de 11 años, debiendo canalizarlos, como sujetos de asistencia social, a las instituciones de los sectores público, social, y privado que se ocupen de esta materia.

B) ETAPA DE PROCEDIMIENTO

Cuando el Comisionado en Turno o el de Actas sin menor haya puesto a disposición del Consejero Unitario en turno las diligencias de averiguación previa, así como a los menores relacionados con ella, el Comisionado de Procedimientos empezará a ejercer las facultades que le concede la legislación de menores.

Tratándose de actas sin menor, deberá vigilar que se decrete la orden de localización y presentación que el Comisionado de Actas sin menor le solicitó al Consejero Unitario en turno, al emitir su acuerdo de puesta a disposición de éste.

Una vez que el menor se encuentre presente, ya sea porque lo puso a disposición el Comisionado de turno o porque se haya cumplimentado la orden de localización y presentación del menor, el Comisionado en representación de la sociedad y de los afectados por la comisión de una infracción, deberá estar presente en la diligencia en la cual el Consejero Instructor tome la comparecencia o declaración inicial del menor, a efecto de velar porque el principio de legalidad, en el ámbito de su competencia no sea conculcado. En su calidad de parte en el procedimiento, en esta diligencia y si el menor o menores, una vez que se les haga saber las garantías que les otorga nuestra carta Magna, en el sentido de que no pueden ser compelidos a declarar en su contra; manifestando que si es su deseo declarar, el Comisionado podrá interrogarlo en presencia de su defensor y el Consejero Instructor, respecto de los hechos que se le atribuyan.

a efecto de obtener elementos que sirvan para el conocimiento de la verdad de los hechos que se investigan.

Las preguntas que formule, serán calificadas de legales, en los términos que previene el Código Federal de procedimientos penales, por el Consejero Unitario en presencia del Secretario de Acuerdos.

De conformidad con el artículo 36 fracción IX de la Ley de la Materia, el Consejero Unitario deberá dictar, dentro de las 48 horas siguientes al momento en que haya sido puesto a su disposición, una RESOLUCION INICIAL en la que determinará la situación jurídica del menor respecto de los hechos con que se le relacione. Sin embargo, el mencionado artículo faculta al menor y a los encargados de su defensa para solicitar que se amplíe el plazo por 48 horas más, en cuyo caso el Comisionado deberá estar presente en la diligencia en que se desahoguen las probanzas que en este término fueren ofrecidas por aquellos.

Una vez que se le notifique la Resolución Inicial que emitan los Consejeros Unitarios, el Comisionado deberá analizarla para verificar que se encuentre apegada a Derecho. En caso contrario, es decir, si dicha Resolución Inicial lesiona los intereses de la sociedad y de los ofendidos, por no haber sido emitida conforme a lo establecido en la Ley de la Materia, en el Código Penal o en la Ley Adjetiva Federal, en representación de aquellos podrá inconformarse con la

misma interponiendo el Recurso de Apelación, a efecto de que la Sala Superior del Consejo de Menores al analizarla modifique o revoque el sentido de la Resolución, contando para recurrirla con un término de tres días hábiles, a partir del día siguiente de su notificación; de conformidad con lo establecido en los artículos 36 fracción II inciso k), 63, 64, 67, 69 y demás relativos de la Legislación de Menores vigente en el Distrito Federal, debiendo expresar los agravios correspondientes por escrito y en el mismo acto de interponer el Recurso.

Si es el defensor, los legítimos representantes o los encargados del menor, quienes se inconformen con la Resolución Inicial, el Comisionado dará contestación a los agravios que expresaren.

En ambos casos, deberá asistir a la audiencia que ante la Sala Superior se efectúe para la substanciación del Recurso, a efecto de ratificar los agravios que hubiere expresado o para contestar los que la defensa del menor haya manifestado. La Sala Superior resolverá el recurso de apelación dentro de los tres días siguientes de su admisión.

Cabe aclarar que la substanciación del Recurso de Apelación no suspende el procedimiento, y en consecuencia el Comisionado contará con un término de cinco días para aportar en representación de los intereses sociales, las pruebas

relevantes para el debido esclarecimiento de los hechos que se le atribuyan al menor. Esta facultad se le concede en los artículos 35 fracción II inciso i) y 52 de la Ley de la Materia. Este plazo comenzará a correr al día siguiente de la notificación de la Resolución Inicial, en la que se decreta la sujeción a procedimiento de un menor, ya sea en internación o externación, es decir, al declarar abierto el periodo de instrucción.

De conformidad con el artículo 55 de la Legislación de Menores vigente en el Distrito Federal, son admisibles todos los medios de prueba, salvo los prohibidos por el Código Federal de Procedimientos Penales, y el artículo 206 de este ordenamiento señala que se admitirá como prueba todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente y no vaya contra el derecho a juicio del juez o tribunal.

Considerando lo anterior el Comisionado podrá ofrecer como prueba lo siguiente: La ampliación de declaración de las personas que a su criterio puedan aportar algún dato para el conocimiento de la verdad que se busca; la inspección ocular inclusive en su carácter de reconstrucción de hechos, los dictámenes periciales necesarios, la testimonial de aquellas personas a quienes de las actuaciones se desprenda que les constan los hechos que se investigan y en consecuencia les resulte cita para comparecer, la diligencia de confrontación, los careos procesales o constitucionales, las documentales públicas o privadas, etc. Este ofrecimiento

de pruebas deberá reunir los requisitos que señalan los ordenamientos jurídicos citados en el párrafo que antecede.

Una vez que se señale fecha para el desahogo de las probanzas ofrecidas tanto por la defensa como por el Comisionado de Procedimientos, éste deberá asistir a la celebración de la audiencia correspondiente, a la cual también asistirá el menor asistido por su defensor, y las demás personas que vayan a ser examinadas o auxiliadas al Consejo. Estas audiencias no son públicas y deberán llevarse a cabo dentro de los diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya concluido el plazo para el ofrecimiento de pruebas, conforme a lo establecido en los artículos 35 fracción II inciso f), 41 y 53 de la Ley de la Materia.

El artículo 35 fracción II inciso h) de la ley citada, faculta al Comisionado para intervenir ante los Consejeros Unitarios en la audiencia de Conciliación que se lleve a cabo entre los afectados y los representantes del menor, en relación con el pago de los daños y perjuicios causados como consecuencia de las infracciones cometidas por los menores; esta diligencia se celebrará en los términos establecidos en los artículos 86 y 87 del mismo ordenamiento jurídico.

Es digno de resaltar que la ley de la materia no faculta al Consejero Unitario para condenar al menor o sus representantes legales al pago por concepto de la

reparación del daño causado, pues únicamente podrá exhortar a estos y a los agraviados a que lleguen a un convenio, y en caso de no llegar a algún acuerdo, sólo podrá dejar a salvo los derechos de los agraviados para que los ejercite ante la autoridad correspondiente.

Habiéndose desahogado las pruebas ofrecidas por las partes, el Comisionado, dentro del término de diez días hábiles señalado en el artículo 53, formulará los ALEGATOS correspondientes, lo cual se hará por escrito. En ellos expresará cuales son los medios de prueba que acreditan la existencia de los elementos constitutivos de la infracción, así como la plena participación de los menores en su comisión, solicitando la aplicación de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento que corresponda.

El Consejero Unitario emitirá la Resolución Definitiva, notificándola al Comisionado para que éste la analice a efecto de verificar que haya sido dictada conforme a Derecho. En caso contrario, y si a su criterio el sentido de dicha Resolución lesiona los intereses de la sociedad o de los agraviados, y considerando que existan elementos de hecho y derecho para inconformarse, interpondrá el Recurso de Apelación, en el término concedido para ello, a efecto de que la Sala Superior del Consejo de Menores decrete, en su caso, la modificación o revocación de la Resolución Definitiva; lo que deberá hacer en el

plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente en que se admita el Recurso.

En consecuencia, asistirá a la audiencia de vista correspondiente, para ratificar los agravios que haya expresado, o para dar contestación a los manifestados por la defensa o los encargados de los menores, en caso de que estos se hayan inconformado con la Resolución Definitiva.

Las facultades del Comisionado de Procedimientos terminan cuando la Resolución Definitiva, emitida por los Consejeros Unitarios, haya causado ejecutoria, o cuando la Sala Superior haya dictado su Resolución respecto de los Recursos de Apelación que se hayan interpuesto, toda vez que la ley de la materia en su artículo 66 establece que no serán recurribles las resoluciones que emita la Sala Superior respecto de los recursos interpuestos ante ella.

C) ETAPA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE MEDIDAS.

El Comisionado de seguimiento y control de medidas comienza a ejercer sus facultades una vez que han causado ejecutoria las Resoluciones Definitivas emitidas por los Consejeros Unitarios, o las dictadas por la Sala Superior del Consejo de Menores, mediante las cuales se decreta a los menores la sujeción a una Medida de Tratamiento ya sea en internación o externación e inclusiva en

algunas en que se determine la aplicación de Medidas de Protección consistentes en la inducción para asistir a instituciones especializadas.

Tratándose de la aplicación de Medidas de Tratamiento en internación, el Comisionado una vez que le sea notificada la Resolución respectiva, elaborará una "dinámica jurídica" de la infracción, es decir, en forma breve y sucinta describirá las circunstancias relativas al tiempo, lugar y modo de ejecución de la infracción de que se trate, así como la forma de participación del menor en su comisión. Esta dinámica jurídica servirá para que junto con la opinión de los especialistas en Pedagogía, Medicina, Psicología y Trabajo Social, se diseñe el Plan de Tratamiento Integral que se le aplicará a los menores durante los primeros seis meses de tratamiento.

Este tratamiento le será aplicado a los menores en los centros especiales con los que, para tal efecto, cuenta la Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores y el Comisionado deberá ser informado por el Centro correspondiente, del tipo de tratamiento que será aplicado.

De conformidad a los artículos 62 y 119 de la ley de la materia, los tratamientos internos y externos no serán menores de seis meses, y el primero no podrá exceder de cinco años y el segundo no será mayor de un año.

Transcurridos los primeros seis meses de aplicación de tratamiento interno, el Comisionado acudirá a la sesión del Consejo Técnico, en donde los especialistas antes mencionados informarán los avances que haya mostrado el menor, en tanto que el Comisionado participará aportando lo relativo al aspecto jurídico, con especial énfasis de la dinámica jurídica de la infracción. Enseguida realizarán la valoración a efecto de que se proceda a la votación correspondiente.

Con esta votación lo que se busca es el determinar la sugerencia que el Comité Técnico enviará al Consejo Unitario en el Informe de Evaluación correspondiente, esta sugerencia puede ser en los siguientes términos.

- 1) Que el menor sea liberado de la medida que le fuere impuesta, por considerar que ha cumplido con los fines de tratamiento; es decir, que se encuentra adaptado socialmente.
- 2) Que se continúe con la aplicación de la medida porque el menor aún requiere el tratamiento del centro, por no encontrarse adaptado.
- 3) Que se modifique la medida, otorgándole al menor el beneficio de tener salidas los días festivos y fines de semana, con internamiento los días hábiles, por considerar que el menor ha mostrado avances significativos en los fines que persigue el tratamiento y:

- 4) En ocasiones especiales, generalmente en las fechas decembrinas, se le puede otorgar a los menores la liberación anticipada, como un beneficio extraordinario.

No se debe olvidar que esto es únicamente una sugerencia, y que será el Consejero Unitario quien, tomando en consideración el dictamen que emita un Comité Técnico Interdisciplinario (el cual depende del Consejo de Menores del D.F.), decretará cual de las cuatro posibles alternativas se aplicará.

Si la Resolución del Consejero es en el sentido de que se continúe con la aplicación de la Medida, aún cuando se conceda la modificación, las subsecuentes evaluaciones se realizarán en el término de tres meses, cada una de las que fueran necesarias.

En el caso de tratamiento externo, el Comisionado presentará en la primera evaluación (a los seis meses) la dinámica jurídica de la infracción, a efecto de que sea tomada en consideración para cuando el Consejo Técnico ya mencionado, envíe el informe correspondiente al Consejero Unitario, y este a su vez, analizando el dictamen del Comité Técnico Interdisciplinario, emitirá la Resolución de evaluación que en Derecho proceda.

La sugerencia que formule el Consejo Técnico, será en cualquiera de los sentidos

señalados para el tratamiento interno, salvo el de modificación, precisamente por ser un tratamiento en externación.

El Comisionado deberá solicitar al Consejero que decrete la suspensión del tratamiento, cuando los menores que se encuentren externos dejen de asistir a las sesiones correspondientes, o cuando los que se encuentran internos evadan la acción de los Organos del Consejo de Menores, solicitando a la vez que gire la orden de localización y presentación de los menores: una vez logrado lo anterior podrá solicitar incluso que, en el caso de los externos, se les revoque este beneficio, y se les interne para que cumplan con el tratamiento correspondiente. Todo lo anterior se encuentra previsto y fundamentado en los artículos 35, fracción II, incisos f) y g), y 78 de la ley de la materia.

Cuando el Consejero Unitario, mediante su Resolución de Evaluación modifique o decrete la terminación del tratamiento interno, el Comisionado podrá interponer el Recurso de Apelación en contra de dicha Resolución, a efecto de que la Sala Superior la modifique o revoque. Las funciones del Comisionado en esta etapa de tratamiento, cesarán una vez que las Resoluciones mediante las cuales se decreta la terminación del tratamiento causen estado.

D) NECESIDAD DE REGULAR CONSTITUCIONALMENTE LA FIGURA DEL COMISIONADO, POR SER EL REPRESENTANTE SOCIAL, TRATANDOSE DE MENORES INFRACTORES.

De la exposición de motivos de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se desprende que esta tiene su origen en la iniciativa de ley que Carlos Sálinas de Gortari, en ese entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, envía y pone a consideración de los Secretarios de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; iniciativa que fue discutida y aprobada por las dos Cámaras que lo integran y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 1991.

Es decir, la Ley que nos ocupa surge al ejercer el Presidente de la República, una de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; específicamente el artículo 71 de la Constitución Federal señala lo siguiente:

"Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. ..."

Esto significa que la figura jurídica del Comisionado encuentra su fundamento

jurídico, en el ejercicio de una de las facultades que nuestra Carta Magna le confiere a el Presidente de los Estado Unidos Mexicanos; además de que la Ley que crea la figura que nos ocupa, tiene el carácter de Federal y, en consecuencia, al igual que la Constitución Federal, tiene el rango de Ley Suprema de toda la Unión, de acuerdo al artículo 133 Constitucional.

Sin embargo, el Representante Social en materia de menores infractores, a diferencia del Ministerio Público (común o federal), no se encuentra expresamente regulado en nuestra Carta Magna, no obstante que la Ley que le da origen a aquel tiene aplicación en materia de ilícitos federales.

Revisando las legislaciones estatales en materia de menores infractores, únicamente en nueve Estados, incluyendo el Distrito Federal, se contempla la figura del Representante Social, en tanto que en el resto de los Estado de la República Mexicana no se cuenta con alguna figura similar.

Lo anterior, nos hace considerar que existe una laguna muy notoria en los restantes veintitrés Estados que continúan con la tendencia tutelarista, lo que trae como consecuencia que los derechos de los agraviados por la comisión de una infracción no sean respetados. En efecto, en la mayoría de las legislaciones de los Estados que integran nuestra Federación, se tiene como principio fundamental el proteger los derechos de los menores infractores, buscando obtener su

adaptación al medio social, pretendiendo lograr ésto con una legislación totalmente tutelar. Sin embargo, este tipo de legislación olvida por completo el renglón correspondiente a los agraviados, al ignorar o no tomar en consideración como son afectados en sus derechos por la comisión de una infracción.

Esto es, que al carecer de personalidad por si o por algún representante en los procedimientos tutelares que se les siga a los menores infractores, difícilmente podrán obtener que se les garanticen y respeten sus derechos, así como que les sea cubierto lo correspondiente a la reparación del daño que sufriesen.

En nuestro país, tanto el Distrito Federal como los Estado de Baja California Norte, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Nayarit, Querétaro, Estado de México, Campeche y Chiapas, han modernizado sus respectivas legislaciones en materia de menores infractores; sin embargo, sólo unos cuantos de éstos, así como algunos otros Estados, en sus legislaciones contemplan la existencia del Comisionado o alguna otra figura similar, en su calidad de representante social.

Lo anterior, desde nuestro punto de vista, es criticable y debería ser superado, pues así como las legislaciones buscan la protección de los derechos de los menores infractores, también deberían contemplar mecanismos jurídicos para que las personas agraviadas por las infracciones que sean cometidas por menores de edad, encuentren verdadera respuesta a su necesidad de contar con un

Representante que se encargue de proteger sus derechos e intereses legítimos, así como los de la sociedad en general.

El artículo 18 de nuestra Carta Magna al ocuparse de los menores infractores, prevé que la Federación y los Estados establecerán Instituciones destinadas al tratamiento de éstos; sin embargo, al facultar a los Estados para que legislen en la materia, sin señalar expresamente bajo qué directrices se regularán las Instituciones que sean creadas para ello, propicia que exista una total incongruencia y desigualdad entre las leyes respectivas de los Estados y que sólo en unas cuantas Legislaciones se contemple la figura de un Representante Social, olvidando las bondades y beneficios que la existencia de estos propicia.

Es indudable que la creación de una figura que represente los intereses de la sociedad en general y de los agraviados en particular, genera en estos la confianza en el orden jurídico y la certeza de la honesta impartición de justicia.

Para lograr esto a nivel nacional, consideramos que es necesario que la figura del Comisionado o alguna otra afín, sea considerada en nuestra Constitución Federal, para que sea obligatoria su existencia en las legislaciones locales de los Estados, lo que supondría no sólo un beneficio para los agraviados y la sociedad, sino también para los menores a quienes se les atribuya una conducta ilícita, pues de ser así se crearía la trilogía procesal integrada por:

Defensor ——— Organo Decisorio ——— Representante Social

Con esto se superarían las legislaciones tutelaristas, adoptando legislaciones garantistas de los derechos de los menores infractores, pues serían tratados como verdaderos sujetos de Derecho.

Continuando con esto, en nuestra opinión, es necesario que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemple en su artículo 18, la creación de la figura jurídica de un Representante Social en materia de menores infractores, la que se encargaría de la persecución de las infracciones cometidas por los menores y que se encuentren tipificadas en las leyes penales federales así como en las leyes locales de la entidad federativa correspondiente; además de otorgarles facultades para intervenir en los procedimientos que se les sigan, en los términos establecidos por la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, especialmente con las funciones de procuración, a efecto de que protejan los derechos e intereses legítimos de las personas afectadas; lo que consideramos sería un gran avance en la procuración de justicia en nuestra Nación.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Únicamente en la época anterior a la formulación de la ley denominada "Sobre la Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal", los menores infractores fueron sujetos de la Acción Penal, y el Ministerio Público, en su calidad de Titular de la misma, fue la figura jurídica que representaba los intereses de los afectados por la conducta de los menores, así como de la sociedad en general.
2. Posteriormente, al sustraer a los menores de la acción penal, se consideró que era necesario someterlos a la protección de la sociedad hasta lograr encauzar su conducta. Es así como las legislaciones que regulaban esta materia y los tribunales creados para tal efecto, adquirieron características totalmente tutelares, lo que provocó que los intereses de los agraviados y la sociedad pasaran a un segundo término, pues no se contempló la existencia de una figura o institución jurídica que los representara.
3. La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1991, crea una figura jurídica denominada Comisionado, encargada de proteger los intereses legítimos

de las personas afectadas por las infracciones que se atribuyan a los menores, así como los intereses de la sociedad en general.

4. Consideramos que la naturaleza jurídica de la figura del Comisionado es polifacética, pues es un órgano administrativo, atendiendo a la naturaleza de los actos que realiza, actúa como parte durante el procedimiento y colabora con la función jurisdiccional de los Órganos del Consejo de Menores; y primordialmente es un verdadero Representante Social en materia de menores, pues actúa como un Procurador representante del Estado, la sociedad y el particular agraviado.

5. Atendiendo a las facultades que le han sido conferidas, así como a las funciones que desempeña, el Comisionado se encuentra conformado con características o principios rectores que son parte inherente a esta figura jurídica, las cuales son el de Jerarquía, pues está organizado jerárquicamente; Indivisibilidad, ya que actúa a nombre de una Unidad y no a nombre propio; Independencia, pues no recibe órdenes del Consejo de Menores ni tampoco de algún otro de los Poderes de la Unión; no admite la sustitución en sus funciones, toda vez que ningún otro de los órganos del Estado ni los particulares pueden realizarlas; y por último tiene la característica de actuar en calidad de parte durante los procedimientos que se les instruyen a los menores infractores, en su calidad de Representante de la Sociedad y de los agraviados.

de las personas afectadas por las infracciones que se atribuyan a los menores, así como los intereses de la sociedad en general.

4. Consideramos que la naturaleza jurídica de la figura del Comisionado es polifacética, pues es un órgano administrativo, atendiendo a la naturaleza de los actos que realiza, actúa como parte durante el procedimiento y colabora con la función jurisdiccional de los Órganos del Consejo de Menores; y primordialmente es un verdadero Representante Social en materia de menores, pues actúa como un Procurador representante del Estado, la sociedad y el particular agraviado.

5. Atendiendo a las facultades que le han sido conferidas, así como a las funciones que desempeña, el Comisionado se encuentra conformado con características o principios rectores que son parte inherente a esta figura jurídica, las cuales son el de Jerarquía, pues está organizado jerárquicamente; Indivisibilidad, ya que actúa a nombre de una Unidad y no a nombre propio; Independencia, pues no recibe órdenes del Consejo de Menores ni tampoco de algún otro de los Poderes de la Unión; no admite la sustitución en sus funciones, toda vez que ningún otro de los órganos del Estado ni los particulares pueden realizarlas; y por último tiene la característica de actuar en calidad de parte durante los procedimientos que se les instruyen a los menores infractores, en su calidad de Representante de la Sociedad y de los agraviados.

6. Las funciones que ejerce el Comisionado se dividen en tres distintas etapas. En la primera etapa actúa como órgano investigador, pues debe realizar todas las diligencias necesarias y complementarias, para integrar debidamente la averiguación previa que le sea remitida por el Ministerio Público, a efecto de acreditar la existencia de los elementos constitutivos de la infracción de que se trate, así como la probable participación de el o los menores en su comisión, culminando con la puesta a disposición del menor y las actuaciones al Consejero Unitario en turno.

La segunda etapa es la del procedimiento que se les instruya a los menores, y en la cual el Comisionado deberá aportar los medios de prueba para que al resolverse en definitiva la situación jurídica planteada, el Consejero Unitario determine si se acreditó plenamente la existencia de una infracción, así como la plena participación del menor en su comisión. En esta etapa, en su carácter de Representante Social, deberá solicitar la reparación del daño que se ocasionara con motivo de la comisión de una infracción, si fuere procedente, además de pedir la aplicación de las medidas de tratamiento que se requieran para la adaptación social de los menores.

La tercera etapa es la de seguimiento y control de medidas, en la que verificará que efectivamente le sean aplicadas a los menores las medidas de tratamiento

que les fueren decretadas, requiriendo a los Órganos del Consejo de Menores, cuando no se de el cumplimiento debido.

7. Por último, consideramos que son innegables las bondades y beneficios que han resultado de la creación de un Representante Social en materia de menores infractores, y tomando en cuenta que aparte del Distrito Federal, son contadísimos los Estados de la República Mexicana que en sus legislaciones en la materia han incorporado o instituido en ellas la figura de un Representante Social; por lo que desde nuestro punto de vista es fundamental que la figura del Comisionado o alguna otra similar sea contemplada en nuestra Carta Magna, a efecto de que sea obligatoria su presencia en todos los procedimientos que se les sigan a los menores infractores a nivel nacional, con lo que se eliminarían los regímenes tutelares, que desgraciadamente aún son la mayoría, y como consecuencia se crearían legislaciones que garanticen el irrestricto respeto a los derechos e intereses legítimos de la sociedad y de los particulares agraviados por la comisión de una infracción, dando un trato de verdaderos sujetos de Derecho a los menores infractores al existir la Trilogía Defensor - Órgano Decisorio - Representante Social.

En consecuencia, consideramos que el artículo 18 de Nuestra Carta Magna en su párrafo cuarto, deberá ser adicionado para quedar como sigue:

Artículo 18

...

...

...

La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. Es facultad exclusiva del Comisionado la investigación de las infracciones a las leyes penales federales o locales cometidas por los menores, la protección de los derechos e intereses legítimos de las personas que resulten afectadas, inclusive los de la sociedad en general durante los procedimientos que se les instruyan a aquellos; así como velar porque el principio de legalidad, en el ámbito de su competencia, no sea conculcado.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

1. BRUNNER, Heinrich. Historia del Derecho Germánico. Ed. Labor, S.A. 8a. ed. Barcelona, 1936, pp. 332.
2. CASTRO, Juventino V. El Ministerio Público en México. Ed. Porrúa, S.A. 7a. ed. México 1990, pp. 286.
3. CLARIA Olmedo, Jorge A. Tratado de Derecho Procesal Penal, Tomo 1. Ed. Depalma. Buenos Aires 1970, pp. 367.
4. COLÍN Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa, S.A. 13a. ed. México 1992, pp. 724.
5. CUE DE OLALDE, M. Luz. El Problema de la Educación de los Menores Infractores. Ed. Ediciones Votas. México 1956, pp. 253.
6. DÍAZ de León, Marco Antonio. Teoría de la Acción Penal. Textos Universitarios, S.A. México 1974, pp. 471.
7. ESQUIVEL Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Ed. Polis. 2a. ed. México 1931, pp. 576.
8. FRANCO Villa, José. El Ministerio Público Federal. Ed. Porrúa, S.A. 6a. ed. México 1991, pp. 445.
9. FLORIAN, Eugenio. Elementos del Derecho Procesal Penal. 2a. ed. Barcelona 1934, pp. 514.
10. GARCIA Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Ed. Porrúa, S.A. 5a. ed. México 1984, pp. 675.
11. OSORIO Y NIETO, César Augusto. La averiguación Previa. Ed. Porrúa, S.A. 6a. ed. México 1992, pp. 489.
12. PIÑA y Palacios, Javier. Origen del Ministerio Público en México. Revista Mexicana de Justicia, pp. 66.
13. VILLALOBOS, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México 1960, pp. 658.

LEYES

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Penal para el Distrito Federal.
3. Código Federal de Procedimientos Penales.
4. Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
5. Ley que Crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores.