

486



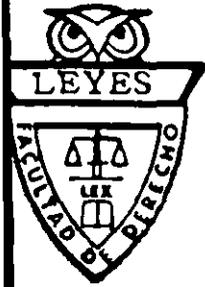
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA FIGURA DEL COMISIONADO COMO ORGANO TECNICO EN EL PROCESO DE MENORES INFRACTORES"

292764

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARCO ANTONIO LEYVA GRANADOS



ASESOR: DR CARLOS J. M. DAZA GOMEZ.

MEXICO,D.F.

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

El alumno LEYVA GRANADOS MARCO ANTONIO, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del DR. CARLOS J.M. DAZA GOMEZ, la tesis profesional intitulada "LA FIGURA DEL COMISIONADO COMO ORGANO TECNICO EN EL PROCESO DE MENORES INFRACTORES", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

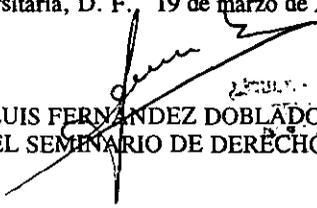
El profesor, DR. CARLOS J.M. DAZA GOMEZ, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en exámen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "LA FIGURA DEL COMISIONADO COMO ORGANO TECNICO EN EL PROCESO DE MENORES INFRACTORES" puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar al alumno LEYVA GRANADOS MARCO ANTONIO.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D. F., 19 de marzo de 2001

  
DR. LUIS FERNÁNDEZ DOBLADO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL

**IN MEMORIAM.**

**A MI PADRE.**

**Por la mejor herencia que  
pude haber recibido.**

**Gracias.**

**A LOS MAGISTRADOS  
HUMBERTO ENRIQUE TIRADO GUTIERREZ Y  
BERNARDO TIRADO GUTIERREZ.**

**Mis queridos maestros, a quienes debo mi  
incurción en la ciencia jurídico penal y por  
inculcarme sus principios de honestidad y  
rectitud.**

**Dignos ejemplos a seguir.**

**Gracias.**

**A DIOS:**

**Por haberme dado la oportunidad  
de culminar una etapa más de mi  
vida.**

**Gracias.**

**A ARCADIA CATALINA:**

**Mi madre, quien ha sido ejemplo  
de fortaleza, perseverancia y bondad;  
por todo el cariño y amor de que me  
ha llenado.**

**Por ese apoyo incondicional.**

**Gracias.**

**A KARLA ANDREA:**

**Por ti hija, mi mayor ilusión,  
razón de mi existencia y  
superación.**

**Gracias.**

**A MONICA:**

**Compañera incondicional, por el amor y apoyo que me has dado.**

**Gracias.**

**A MIS HERMANOS:**

**Por los consejos y apoyo que me brindaron.**

**Gracias.**

**A LA FAMILIA CRUZ GUZMAN:**

**Por ser pieza importante en la culminación de este trabajo y en especial a Don Max por ese apoyo incondicional.**

**Gracias.**

**AL LIC. PEDRO JARAMILLO TALAVERA.**

**Por depositar en mi su confianza  
y amistad.**

**Ejemplo de superación y perseverancia.**

**Gracias amigo.**

**AL LIC. VICENTE DAVID BURGNET FRANCO.**

**Por su apoyo, consejos, confianza  
y amistad.**

**Gracias.**

**AL LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ.**

**Por su valiosa intervención en la realización  
de esta tesis y por su enseñanza académica.**

**Gracias.**

PROF. DR. CARLOS DAZA GOMEZ  
CATEDRÁTICO DERECHO PENAL  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

---

MEXICO, D.F. 9 DE FEBRERO DEL 2001.

**DOCTOR LUIS FERNÁNDEZ DOBLADO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL**  
**DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM**  
**P R E S E N T E.**

DISTINGUIDO DOCTOR:

POR ESTE CONDUCTO, ME PERMITO DIRIGIRME A USTED, PARA COMUNICARLE QUE EL C. MARCO ANTONIO LEYVA GRANADOS, HA CONCLUIDO LA ELABORACIÓN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DENOMINADA "LA FIGURA DEL COMISIONADO COMO ORGANO TÉCNICO EN EL PROCESO DE MENORES INFRACTORES", CON NÚMERO DE CUENTA 8725556-8, QUE HA ELABORADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO, PERMITIÉNDOME COMENTAR LO SIGUIENTE:

EN MI CALIDAD DE DIRECTOR DE TESIS, EMITO MI VOTO APROBATORIO DEL TRABAJO EN CUESTIÓN, EN VIRTUD DEL ANÁLISIS QUE HE REALIZADO EN CUANTO A SU ORGANIZACIÓN, PLANTEAMIENTO ASI COMO LAS CITAS BIBLIOGRÁFICAS POR LO QUE A MI CRITERIO REÚNE CON LA METODOLOGÍA JURÍDICA QUE CARACTERIZA UN TRABAJO DE ESTA NATURALEZA, EN TÉRMINOS DE LA LEGISLACION UNIVERSITARIA.

APROVECHO LA OPORTUNIDAD PARA REITERARLE MI MAS ALTA Y DISTINGUIDA CONSIDERACIÓN.

ATENTAMENTE

---

Insurgentes Sur 1883 Despacho 402 Guadalupe Inn Código Postal 01020 México, D.F.  
(5) 662.9046 fax (5)662.9011

# LA FIGURA DEL COMISIONADO COMO ORGANO TECNICO EN EL PROCESO DE MENORES INFRACTORES

INTRODUCCION.	1
---------------	---

## CAPITULO I.

### LEGISLACION EN MATERIA DE MENORES.

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.	4
NATURALEZA DE LOS ORGANOS TUTELARES Y DEL PROCEDIMIENTO.	6
ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA DE MENORES EN MEXICO.	9
2.- LEGISLACION MEXICANA.	12
3.- LEGISLACION INTERNACIONAL.	24
4.- EL MINISTERIO PUBLICO. NATURALEZA JURIDICA. ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.	30
5.- CARACTERISTICAS.	33

## CAPITULO II.

### EL COMISIONADO DE MENORES.

1.- ANTECEDENTES.	40
2.- LA REFORMA DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1991. LA CREACION DEL COMISIONADO.	44
2.1.- LA DIRECCION GENERAL DE PREVENCION Y TRATAMIENTO DE MENORES.	48
2.2.- LA DIRECCION DE COMISIONADOS.	51
3.- CONCEPTO Y FUNDAMENTO LEGAL.	55
4.- CARACTERISTICAS Y FUNCIONALIDAD.	59
5.- EL COMISIONADO DE MENORES COMO ORGANO	

DE REPRESENTACION SOCIAL, ANALISIS COMPARATIVO CON EL MINISTERIO PUBLICO.	70
--	----

### CAPITULO III.

#### LA ACTIVIDAD DEL COMISIONADO EN EL PROCESO DE MENORES INFRACTORES.

1.- COMO AUTORIDAD INVESTIGADORA.	81
2.- COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO EN EL CONSEJO DE MENORES.	85
2.1.- ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE MENORES.	91
2.2.- ETAPAS PROCEDIMENTALES.	98
3.- LA PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTA EL COMISIONADO ANTE LA INTERPRETACION DEL PRINCIPIO GARANTISTA DE LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.	108
 CONCLUSIONES.	 122
 BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION.	 127

## INTRODUCCION

El Ministerio Público, es la institución Constitucionalmente facultada para recibir denuncias y/o querellas, investigar y perseguir los delitos, así como a los sujetos relacionados en los mismos a fin de que sean consignados ante la autoridad judicial y posteriormente sean acreedores a una pena, fungiendo como representante social al velar en todo momento por la integridad del orden social.

Sin embargo, al asemejarse el procedimiento seguido en materia de menores infractores, al penal, requiere necesariamente de un órgano que determine la situación jurídica de los menores a quienes se les atribuya la comisión de un hecho típico y antijurídico, previsto en la ley penal como delito, menores que necesariamente deben estar asistidos de un Defensor, sea particular o de oficio, para que les represente ante el juzgador durante el procedimiento, a fin de velar por sus intereses y para que los derechos otorgados por la legislación aplicable, sean cabalmente respetados; esto se dio con la adopción del principio Garantista en la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, a partir del año de 1992.

Por lo tanto, antes de dicha Ley el procedimiento de menores era tutelar, cuyas figuras principales eran el Consejero y el Promotor; este último fungía como defensor del menor y a la vez representante de la parte ofendida, es decir tenía una duplicidad de funciones, lo que representó que el procedimiento no fuera, en más de los casos, totalmente legal ni imparcial.

En tales condiciones, con la entrada en vigor de la Ley vigente, se innovó la figura del Comisionado, cuya función es única y exclusivamente la de representar los intereses de la sociedad, y en especial de la parte agraviada, durante el procedimiento ante el Consejo de Menores, a fin de

que los denunciantes y/o querellantes tengan una debida asesoria y sobre todo, exista, ahora sí, la trilogía que todo proceso formalmente establecido requiere, cuyos integrantes tengan funciones delimitadas y específicas, para no vulnerar los derechos que la ley otorga a cada una de las partes, con la finalidad de que el procedimiento se desarrolle de manera imparcial, pronta y expedita, con irrestricto apego al Principio de Legalidad.

Por lo tanto, el Comisionado sustituye en el procedimiento al Ministerio Público, a pesar de que en nuestra Carta Magna no está regulado de manera específica. La finalidad que se persigue en este trabajo, es el contribuir a que a la materia de menores infractores, se le otorgue la importancia que reviste, y a su vez, al Comisionado de Menores, se le dé a conocer a la sociedad sobre la función que realiza, se le dote de la infraestructura necesaria para cumplir cabalmente con su cometido, dada la importante labor que desempeña, toda vez que actualmente la delincuencia va en aumento excesivo día a día, y la participación de menores de edad en la comisión de ilícitos es con mayor frecuencia; en este, caso la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores y el Consejo de Menores, conocen de infracciones, consideradas en la Ley Penal como delitos, tanto del orden común y del federal; por lo tanto, durante el desarrollo de este trabajo recepcional, se irá precisando, a nuestro criterio, los aspectos que son necesarios integrar a la materia que nos ocupa, para el cabal desempeño de la función social tan relevante que tiene encomendada el Comisionado de Menores.

Trabajo que se desarrolla, en base a la experiencia obtenida, y por ese motivo la bibliografía consultada, es relativamente escasa, aunado a que la figura central de la presente tesis, no ha sido objeto de estudio por parte de los doctrinarios.

**CAPITULO I.**  
**LEGISLACION EN MATERIA DE MENORES.**

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

2.- LEGISLACION MEXICANA.

3.- LEGISLACION INTERNACIONAL.

4.- EL MINISTERIO PUBLICO. NATURALEZA JURIDICA.

ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

4.1 MINISTERIO PUBLICO COMO ORGANO  
JURISDICCIONAL

4.2 MINISTERIO PUBLICO COMO AUXILIAR DEL  
ORGANO JURISDICCIONAL

4.3 MINISTERIO PUBLICO COMO REPRESENTANTE  
SOCIAL

5.- CARACTERISTICAS

PRINCIPIO DE UNIDAD O INDIVIDUALIDAD

PRINCIPIO DE INDIVIDUALIDAD

PRINCIPIO DE IRRECUSABILIDAD

PRINCIPIO DE IRRESPONSABILIDAD

PRINCIPIO DE IMPRESCINDIBILIDAD

PRINCIPIO DE BUENA FE

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

## **1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. PARRAFO CUARTO DEL ARTICULO 18.**

La Constitución de 1917 ha sufrido numerosas reformas en cuestiones políticas, sociales y económicas, así como relevantes modificaciones en la materia penal, sin que altera el sistema básico establecido en su promulgación.

En el orden penal y asuntos conexos, entre otros preceptos, el artículo 18 ha sufrido a lo largo de su existencia, dos modificaciones; la primera por iniciativa de 1964, siguiendo la idea original de Carranza que planteó la celebración de convenios entre la Federación y los Estados para que los reos sentenciados por delitos del orden común extinguieran sus condenas en establecimientos federales, recibida que fue en la Cámara de Diputados la iniciativa del uno de Octubre de 1964, se turnó para dictamen a las Comisiones Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Justicia. Al primer dictamen rendido, que modificó el proyecto en algunos puntos, se acompañó un voto particular, en el cual se proponía, entre otras adiciones, la incorporación de un régimen especial para menores, enfermos mentales, toxicómanos, ciegos y sordomudos.

A partir de este voto particular se elaboró, con el estudio y las precisiones que parecieron convenientes, el cuarto párrafo del artículo 18, sin antecedentes en nuestro derecho constitucional, siendo así como ingresó el tema en la Ley Fundamental, ya que de una interpretación extensiva del numeral 104 Constitucional en relación a la Ley Civil y Tutelar o Correccional para Menores Infractores, acerca de la sustitución de las funciones de patria potestad y tutela, se justificaba la existencia de órganos jurisdiccionales o administrativos con funciones jurisdiccionales destinados a menores infractores.

Se ha entendido que la nueva norma constitucional, abarca implícitamente, tanto los organismos de conocimiento de la conducta materialmente delictuosa, infractora o peligrosa, como los procedimientos que en aquéllos se siguen y las instituciones de ejecución de medidas aplicables y aplicadas a los menores.

En este punto aparece, una forma específica de jurisdicción concurrente, o más bien absorbente o atractiva, en favor del ámbito de atribución local. Esto no en función de la coexistencia de dos conductas sancionables, una bajo el fuero común y la otra bajo el fuero federal, como sucede en la justicia penal, sino en virtud de la existencia de un órgano local que desplazó al federal. Aserción que descansa en una interpretación gramatical del artículo 18 en comento, ya que de los órganos locales de cada estado, conocen de conductas antijurídicas tanto del orden común como del federal.

Asimismo, el artículo 18 en cita, distingue claramente los adultos de los menores infractores; al señalar la existencia de instituciones especiales que excluyen a las generales para adultos.

Sin embargo, el texto del cuarto párrafo del precitado artículo 18 Constitucional, que a la letra dice:

*“La federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.*

Redacción que resulta ambigua y no general, al hablar únicamente de “tratamiento”, etapa que es la parte final en el procedimiento de menores infractores dejando a un lado lo que antecede al tratamiento; como lo es la etapa en donde el menor o menores están sujetos a investigación para estar en aptitud de ser puestos a disposición del Consejero, así como la etapa en

donde el menor está interno en los centros durante el procedimiento, lugares que son totalmente diferentes al que se destina para el cumplimiento del tratamiento interno a que son sujetos.

Por otra parte, soslaya la existencia del tribunal para menores o el órgano facultado para determinar la situación jurídica de los menores infractores, al determinar que sí participaron plenamente en las conductas ilícitas o bien que no tuvieron ninguna intervención, siendo competentes para disponer de la libertad de los menores de 18 años y mayores de 11.

Respecto a la institución encargada de la prevención y tratamiento, queda excluida de este precepto, ya que en la actualidad tenemos a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, misma que en nuestra opinión no tiene sustento constitucional; sin embargo, como ya se dijo, en una interpretación extensiva del párrafo cuarto citado, se encuadra o más bien abarca todo lo relacionado a la materia de menores infractores.

## **NATURALEZA DE LOS ORGANOS TUTELARES Y DEL PROCEDIMIENTO.**

En el curso de los trabajos de la comisión que elaboró el Código Penal de 1931, los comisionados plantearon el problema de los menores infractores. En el conjunto de principios en que se inspiró la redacción de ese ordenamiento, se estipuló en el sentido de "Dejar a los niños completamente al margen de la función penal represiva, sujetos a una política tutelar educativa".

Empero, la comisión debió atender puntos de constitucionalidad que se suscitan por la aplicación de medidas a los menores en forma diversa de la represiva para la imposición de penas a los adultos. Las interrogantes que esa comisión tuvo en cuenta fueron formuladas en estos términos: ¿Es

posible restringir la libertad de los menores infractores, aplicando medidas de distinta forma de la prevenida por los artículos 16, 19 y 21 de la Constitución, no considerando a dichos menores como "procesados" ni objeto de acción penal? ¿Las medidas que dicte el tribunal afectan a las garantías individuales de la persona del menor?.

Los autores del Código confiaron en que la jurisprudencia habría de aportar la respuesta a esas preguntas y permitir, por ello, la buena marcha de la justicia de menores infractores. A este respecto, tuvo notable importancia la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia en el caso del menor Ezequiel Castañeda, cuya orientación fue decisiva para la materia que aquí se examina. En dicha sentencia se afirmó que la acción del Estado frente a los menores infractores no es autoritaria, cuyos actos quebranten, en su caso las garantías individuales, y sean, por lo mismo, susceptibles de impugnaciones en amparo. Sólo se sustituye a los encargados del menor, para cumplir una misión social respecto a éste.

Este criterio jurisdiccional operó en la misma dirección aportada por las normas civiles familiares; en efecto, el artículo 413 del Código Civil puntualiza, acerca de la patria potestad que se ejerce sobre las personas y bienes de los hijos: "Su ejercicio queda sujeto en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las resoluciones que se dicten, en el Distrito Federal". Este ordenamiento llamado "Ley Villa Michel" fue de 1928.

Los sustituyó la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales, de 1941, a su vez relevada por la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de 1973, y finalmente la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en

materia común y para toda la República en materia federal, vigente a la fecha, mismas que más adelante se enunciarán y comentarán.

De lo que antecede se colige, como lo sostiene la opinión dominante de la Comisión citada, desde 1931:

Los órganos tutelares para menores infractores no son verdaderos tribunales que ejerzan sobre éstos una jurisdicción penal paralela o igual a la que poseen los tribunales comunes sobre adultos delincuentes;

Se trata de órganos de guarda y educación de los menores que sustituyen, en las hipótesis previstas por la ley, a los individuos tutelares de los derechos de patria potestad y tutela;

Dado que los menores no delinquen -en el sentido jurídico estricto de la palabra- y en virtud de que las medidas aplicables a ellos no son penas, el procedimiento especial seguido por los tribunales para menores y los consejos tutelares no es un juicio del orden penal, en el que deban observarse las garantías del procedimiento estipuladas en la Constitución;

En estos casos, pues, el jus puniendi del Estado se transforma en ius corrigendi, de la misma manera que el atribuido a padres y tutores, y de aquí resulta un "Estado tutor", figura distinta, inclusive, del "Estado readaptador" que se pretende para la ejecución de penas consecutiva a la sentencia penal de condena;

La actividad del estado tutor no es susceptible del control de amparo que se dirige a los actos de autoridad, como no lo es la tarea del padre o tutor; y

Por mandato de ley, el ejercicio de la patria potestad y de la tutela se

halla originalmente condicionado o limitado por las prevenciones acerca de tutela estatal de menores infractores, y en tal virtud el desempeño de ésta no está supeditada a que el padre o tutor sean vencidos en juicio; la hipótesis de juicio (audiencia y defensa) sólo en caso de que el Estado pretendiese privar a los particulares de su derecho (como sanción , por ejemplo) por razones y en forma distinta de las contempladas en la legislación tutelar de menores infractores.

Hasta ahora, no existe un criterio uniforme y persistente sobre la materia de menores, ni en la doctrina ni en la jurisprudencia; sea lo que fuere de la tesis general predominante en el Derecho Mexicano, sobre menores infractores, y de los diversos criterios jurisprudenciales, es pertinente favorecer y fortalecer las garantías procesales del menor sujeto a procedimiento y, en la medida que corresponda, de los encargados legales o naturales de la guarda y educación del menor.

Esta conveniencia fue advertida en los trabajos de redacción de la ley que crea el Consejo Tutelar para el Distrito Federal, elaborada conforme a los lineamientos presentados por la Secretaría de Gobernación, entonces, ante el Primer Congreso Nacional sobre el Régimen jurídico del Menor, realizado en 1973 en la Ciudad de México.

## **ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA DE MENORES EN MEXICO.**

En México, el sistema de administración de justicia para menores tiene uno de sus antecedentes en las normas penales precortesianas; la organización social en esta etapa se basó en la familia, los padres tenían la patria potestad sobre los hijos pero no tenían derecho de vida o muerte sobre ellos. La educación era estricta y se alcanzaba la mayoría de edad a los quince años, edad en la que abandonaban el hogar para recibir una educación militar, religiosa o civil. Eran educados los menores en base a su

casta y las necesidades de la sociedad.

No obstante que la mayoría de edad se alcanzaba a los 15 años, el código de Netzahualcóyotl excluía de responsabilidad penal a los menores de diez años; sin embargo, para algunos casos, se establecían penas diferenciadas para los menores y se tipificaban como delitos algunas conductas cometidas exclusivamente por menores.

Durante la Colonia se implantó el derecho de indias, que era una copia del derecho español, el cual estableció irresponsabilidad penal total a los menores de nueve años y medio, semi-imputabilidad a los mayores de diez y menores de diecisiete, con excepciones para cada delito y, en ningún caso, podía aplicarse la pena de muerte al menor de diecisiete años. Posteriormente, los reyes Felipe V y Carlos III de España dictan diversas leyes que establecieron la penalidad atenuada para los menores delincuentes de 15 a 17 años.

En la segunda mitad del siglo XIX se excluyó el campo penal a los menores de edad, estableciendo ordenamientos particulares para ellos e instituciones idóneas a sus características. De esta forma, el "Primer Código Penal que rigió en México, conocido como el Código de Martínez de Castro de 1871, con el fin de resolver la polémica de la edad de imputabilidad penal, establece una inimputabilidad penal absoluta para los menores de 9 años y una imputabilidad condicionada a la prueba de discernimiento a los menores entre 9 y 14 años de edad." <sup>1</sup>

Posteriormente, se creó una institución llamada Escuela Correccional para lo cual se acondicionó un viejo caserón donde, por primera vez se separan los presuntos responsables de quienes se había acreditado ya su participación. En este período los menores eran juzgados por autoridades

---

<sup>1</sup> Solís Qiroga, Héctor. Justicia de Menores. México, Ed. Porrúa 1986, p. 29

judiciales y se les imponían penas iguales que los adultos, y en ocasiones, eran remitidos a las Islas Mariás.

Carmen Castañeda, siguiendo a Daniel Cosío Villegas, afirma "que la Revolución Mexicana ha atravesado por tres diferentes etapas: primera la destructora -que va de 1910 a 1920, cuyo propósito fundamental fue acabar con el régimen Porfirista y estructurar un andamiaje constitucional-; segunda, de 1920 a 1940, que se caracteriza por su espíritu reformista y establecer bases para la reconstrucción nacional en ámbitos como el agrario, laboral, político, religioso, educativo, artístico y filosófico. Por lo que correspondió a la justicia, ésta se dio en dos direcciones: la de menores y la de adultos, y, la tercera etapa de 1940 a 1976, fue de estabilidad política y avance económico."<sup>2</sup>

En la época revolucionaria, donde lo importante era salvar la vida y preservar la libertad, "sólo se encuentra el esfuerzo de catorce médicos constitucionalistas que se encargaban en crear las bases del sistema asistencial, para la niñez de México."<sup>3</sup>

En 1921, el periódico "El Universal" patrocinó el primer Congreso Mexicano del Niño, con secciones de eugenesia, higiene, legislación y pedagogía, en donde se aprobó la creación de un Tribunal de Menores.<sup>4</sup>

Quizá producto del movimiento que se dio a la luz de la Unión Internacional de Socorro a los Niños, en Ginebra, Suiza, en la cual se aprueban los derechos de los niños de la Unión Internacional de Socorro para los niños, el gobierno mexicano reconoce la necesidad de proporcionar

---

<sup>2</sup>Castañeda García, Carmen. Prevención y Readaptación social en México. Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales No. 3, México, 1984. Talleres Gráficos de la Nación.

<sup>3</sup>Marín Hernández, Genia. Historia de las Instituciones de Tratamiento de Menores del Distrito Federal. Edición Mimiografiada, México, 1989.

un amplia protección a la infancia infractora, moral y legalmente abandonada.

En 1926, se elabora el proyecto de reforma al Ley Orgánica de Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, en el que se proponía la creación de un tribunal protector del hogar y la infancia.<sup>5</sup>

“Surge así el Primer Tribunal para Menores del Distrito Federal que fue instaurado el 10 de diciembre de 1926, para corregir las faltas administrativas de los menores.”<sup>6</sup>

El primer niño de atención especializada, a quien debería protegerse contra las fuentes de perversión, manifestada por falta a los reglamentos de policía y buen gobierno, ingresó el diez de enero de 1927, Este Tribunal quedo constituido por tres jueces, un médico Dr. Roberto Solís Quiroga; un normalista, Prof. Salvador M. Lima y un experto en estudios psicológicos, Guadalupe Zúñiga, profesionistas de amplio prestigio y de enfoque humanista, que si bien no lograron superar su tiempo, por lo menos trataron de resolver el problema infracto-juvenil de su época.

Finalmente, y a fin de adentrarse un poco más en los antecedentes legislativos en materia de menores y que han estado vigentes en nuestro país, a continuación se hace referencia a ellos a fin de encuadrar el marco jurídico en lo relativo a menores, así como de ordenamientos internacionales que han servido de guía a la actual ley.

## **2.- LEGISLACION MEXICANA.**

A fin de establecer el marco jurídico que ha estado vigente en la República Mexicana y en especial el Distrito Federal, es menester realizar

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

una breve alusión a los antecedentes de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales.

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1941, y que constituye el primer antecedente legal de la vigente.

En esta Ley se prevé el contenido del proceso a que se deben someter los menores que incurrieran en conductas antisociales, entendiendo este concepto lo que en adultos son acciones u omisiones delictivas; la citada ley refiere dos tipos de procedimiento y de tratamiento, atendiendo según se trate de menores de 12 años, y el caso de mayores de 12 hasta 18 años.

Los encargados de substanciar el procedimiento, se denominaban tribunales, designación que se asocia conceptualmente a órganos jurisdiccionales para adultos. Estos Tribunales se integraban por un presidente, un secretario de acuerdos, los empleados que designe el presupuesto y los jueces de menores, quienes tienen como función la de instruir la investigación y dictar resoluciones de trámite necesarias. En la ley se alude al departamento de prevención tutelar, el que intervendría como policía común y órgano facultado para "aprehender" a los menores infractores, asimismo se refería a que nadie podía aprehenderlos, salvo en "flagrante delito", características que se desprenden de los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares.

---

<sup>6</sup> Solís Quiroga, Héctor. Justicia de Menores. Ed. Porrúa, México 1986.

De lo anterior, se evidencia claramente el tratamiento procesal a los menores infractores, desde el enfoque jurídico conceptual de adultos, ya que de los citados artículos 61 y 62 de la Ley en comento, se desprende la existencia de conceptos legales que corresponden a procedimientos judiciales de adultos en los que la función jurisdiccional, a través de la prueba, se dirige a determinar, en forma positiva o negativa, si existen o no los elementos típicos del delito y la responsabilidad penal y, en su caso, la individualización de la pena.

Respecto a las reglas del procedimiento, el juez instructor practicaba las diligencias que a su juicio fueran necesarias para comprobar los hechos materia de la consignación del menor al tribunal y su participación en ellos, sin que se estableciera qué diligencias deban practicarse, es decir, las actuaciones realizadas eran las que determine la voluntad del juzgador, toda vez que la propia ley no señalaba específicamente que diligencia debían practicarse, en consecuencia la forma de llevarlas a cabo quedaba al absoluto arbitrio del juez instructor (artículos 64 y 65).

El término de la instrucción, denominada también investigación, era de 20 días sin precisarse hábiles o naturales, y que podía prorrogarse por otros 20 días más (artículo 74). Asimismo, dentro de 20 días como máximo, debía enviarse al juez los estudios pedagógicos, médicos, psicológicos y paidografía, a fin de que la autoridad judicial instructora presente su ponencia al tribunal pleno, con el objeto de que éste dicte la resolución correspondiente, la que sólo puede aplicar las medidas siguientes:

a) Apercebimiento; o b) Internamiento en las siguientes formas:

I.- Reclusión a domicilio;

II.- Reclusión Escolar;

III.- Reclusión en un hogar honrado, patronato o instituciones similares;

IV.- Reclusión en establecimiento médico;

V.- Reclusión en establecimiento especial técnico, y

VI.- Reclusión en establecimiento de educación correccional.

Durante el tiempo que el menor se encuentre recluso, para la substanciación del procedimiento está obligado a trabajar de acuerdo a sus facultades (artículo 85).

Esta Ley orgánica de los Tribunales de Menores establecía también la libertad condicional en su artículo 83; respecto a la valoración de los medios de convicción, consagraba la prueba libre, ya que los Tribunales adoptan "absoluta libertad de criterio y apreciaran en conciencia los elementos de juicio capaces de determinar resoluciones, expresando las razones que a sus miembros inclinen en un sentido determinado" texto de precepto 97 de la precitada Ley, la cual se conformaba de 12 capítulos y desarrollada en 102 artículos, determinaba un procedimiento carente de toda formalidad en la que la detención del menor no ésta garantizada por mandamiento escrito fundado y motivado y en el que el menor carecía de una defensa real y formal.

*Primer Congreso Nacional Sobre el Régimen Jurídico del Menor.*

Congreso celebrado en la Ciudad de México, del 15 al 18 de agosto de 1973, en el que tuvieron intervención juristas especializados en la materia, los cuales realizaron una revisión integral y con sentido crítico de los instrumentos normativos en vigor; en la época en que se llevó a cabo, se estableció un diálogo y una confrontación abierta en torno a una reforma integral de las normas jurídicas vigentes en el tema y, entre otros, como asunto central de debate se trató el régimen educativo y el tratamiento individualizado del menor infractor o en estado antisocial, buscándose la prevención, asistencia y seguridad social del mismo.

En la mesa de trabajo relativa al citado tratamiento, entre otras, se

llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- Debe ser sustituida la actual legislación para menores infractores, sugiriéndose una reforma legislativa integral;
- Los tribunales para menores deben convertirse en consejos tutelares, cambiando sus procedimientos actuales;
- Las medidas aplicables a los menores tendrán carácter protector, no serán represivas ni penales.

Un año después de celebrado el Congreso Nacional sobre el Régimen Jurídico del Menor, entró en vigor la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal en agosto de 1974, y que fue fruto de los trabajos de este congreso.

#### **La Ley que creó el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal.**

Por decreto publicado en el Diario Oficial el 20 de Diciembre de 1974, entró en vigor 30 días después la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal. Al precisar el objeto y competencia de la Ley, se determinó que su finalidad es la readaptación social de los menores de 18 años de edad que infrinjan las leyes penales o los reglamentos de policía y buen gobierno o manifiesten otra forma de conducta, que haga presumir fundadamente una inclinación a causarse daño a sí mismo, a su familia o a la sociedad, y ameriten, por lo tanto, la actuación preventiva del Consejo. El procedimiento se inicia al poner a disposición del Consejo Tutelar a los menores, y el primer acto procedimental que realiza es proveer el traslado del menor al centro de observación con un oficio informativo sobre los hechos o con la copia del acta que de los mismos se hubiese levantado.

El Consejero instructor procede a escuchar al menor en presencia del promotor, quien representa a éste, buscando en todo momento su protección. El primero le precisa a los dos últimos, la causa de su ingreso y les informa las circunstancias y los hechos que le atribuyen al menor, y el consejero resuelve de plano a más tardar en un término de 48 horas siguientes al recibo del presunto infractor: a) si éste queda en libertad incondicional; b) si se entrega a los que ejerzan la patria potestad o la tutela, o a quienes a falta de aquéllos los tengan bajo su guarda, quedando sujeto al Consejo Tutelar para la continuación del procedimiento, o c) que debe ser internado en el centro de observación, esta resolución del instructor, debe contener los fundamentos legales y técnicos en que se apoya.

El procedimiento se seguirá únicamente por las causas mencionadas en la resolución en que se sujeta al menor el Consejo. En caso de que se inicie un procedimiento sin la presentación del menor, el consejero instructor lo citará, o a sus familiares y ordenará la presencia del mismo; en dicha orden se asentarán los fundamentos legales y técnicos pertinentes.

En quince días naturales el consejero ordenará la práctica de los estudios de personalidad necesarios y que son: médicos, psicológicos, pedagógicos y sociales, los cuales deber ser realizados en los centros de observación del Consejo Tutelar y requerirá un informe sobre el comportamiento del menor; escuchará a éste y a quienes ejerzan sobre él la patria potestad o la tutela; recibirá las declaraciones de los testigos, de la víctima y los peritos, escuchara al promotor que representa los intereses del menor. Con lo anterior, el Consejero redactará proyecto de resolución definitiva con el que dará cuenta a la Sala de la que forma parte.

Dentro de diez días de recibido el proyecto por el Presidente de la Sala, se celebrará una audiencia para proceder a su conocimiento, en la que el instructor lo expondrá y justificará. Se recibirán y se desahogarán las

pruebas que sean pertinentes a juicio de la sala; en todo momento está presente el promotor, quien es el representante de los intereses del menor.

En esta audiencia, la sala dictará de plano la resolución que corresponda, la que se notificará en el propio acto al promotor, al menor y a los encargados de éste. La resolución se entregará por escrito dentro de los cinco días siguientes a la audiencia y se comunicará a la autoridad ejecutora cuando proceda.

Las medidas que se aplicarán a los menores infractores son las siguientes:

- 1.- Internamiento en la institución que corresponda según su edad y personalidad.
- 2.- La libertad que será vigilada. En caso de libertad, el menor debe ser entregado a quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, o a falta de éstos podrá ser colocado en un hogar sustituto.
- 3.- La duración de la medida siempre será revisada de oficio e indeterminada y estará sujeta a revisión periódica de tres meses. Las medidas que adopte el Consejo Tutelar no pueden ser alteradas por resoluciones de juzgados civiles o familiares.
- 4.- En caso de libertad vigilada ésta se hará a través de la observación sistemática de las condiciones de vida del menor, de su orientación y de la de quienes lo tengan bajo su cuidado, considerando las modalidades del tratamiento que se determine en la resolución respectiva.
- 5.- Cuando el menor se coloque en un hogar sustituto integrándose a la vida familiar del grupo que lo recibe, la autoridad ejecutora determinará el alcance y condiciones de su situación en dicho lugar.
- 6.- En caso de internamiento, éste se realizará en la institución adecuada, considerando la personalidad del menor y favoreciéndose en lo posible el internamiento en instituciones abiertas.

De lo citado, se advierte un cabal cumplimiento de las garantías individuales de fundamentación y motivación de los actos del Consejo que determinan una molestia para el menor, quien siempre estará asistido por el promotor, el cual tiene la encomienda de velar en todo momento por sus intereses y bienestar.

El Consejero instructor al iniciar el procedimiento debe informar al menor, a los que ejerzan sobre él la patria potestad o la tutela y al promotor, las causas por las cuales se seguía el mismo, debiendo sujetar el dictado de sus resoluciones a los plazos breves que marca la ley. El promotor siempre estará presente en todas y cada una de las etapas que integran el procedimiento. El Consejero al emitir su resolución se apoyará en el resultado de los estudios practicados al menor en los centros de observación, así como que la fundará en la valoración de las pruebas relativas a los hechos antisociales y a la participación del menor, poniendo ante la Sala un proyecto en el que determinará en su caso la medida aplicable.

Asimismo, la Sala del Consejo Tutelar se integraba de tres Consejeros: un Licenciado en Derecho, que será el Presidente, un Médico y un Profesor especialista en infractores.

La Ley de los Consejos Tutelares para menores, preveía un procedimiento similar al anteriormente citado, que se denominaba "procedimiento ante el Consejo Tutelar Auxiliar", mismo que se seguía exclusivamente en infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno y de conductas ilícitas como: golpes, amenazas, injurias, lesiones que no pongan en peligro la vida y tarden en sanar menos de quince días, y daño en propiedad ajena hasta por la cantidad de dos mil pesos; siendo aplicable únicamente como medida la amonestación y cuando se trate de asuntos que revistan mayor complejidad, remitirá el conocimiento del asunto al Consejo

Tutelar para Menores Infractores.

**Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.**

Esta Ley vigente, obedece a las corrientes de la Organización de las Naciones Unidas, a las cuales se adhirió México y que establece riguroso respeto de las garantías individuales y la satisfacción de los derechos sociales y políticos como condición necesaria para el ejercicio pleno de la soberanía así como las acciones que generen confianza en el orden jurídico y a la certeza en la honesta impartición de justicia, que propician un ambiente adecuado para la cabal manifestación de la actividad democrática.

El tratamiento de los menores infractores emana fundamentalmente, del artículo 18 de la Constitución Política de nuestro país el cual prevé que la Federación y las entidades federativas establecerán instituciones especiales destinadas a su tratamiento, en el cual el trabajo es un capítulo básico para lograr su adaptación social con el trato humanitario a que se refiere el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Hasta la aparición de la nueva Ley de Menores, la normatividad en esta materia comprendía, además del artículo 18 Constitucional, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y los Códigos sustantivos y adjetivos en materia penal.

La ley citada, contempla a los menores como sujetos de derecho; este cuerpo de preceptos es un ajuste a la precedente, advierte cambios formales, como lo son las partes que intervienen en el procedimiento, así como de fondo: del concepto tutelar al garantista. Surgen las figuras del Comisionado, Consejero Unitario, Unidad de Defensa de Menores, Comité

Técnico Interdisciplinario y Sala Superior.

Atendiendo a estos cambios la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal creó agencias especializadas en menores, con objeto de brindar un trato diferente al de los adultos, que en un principio eran cuatro y a la fecha únicamente es una, la numero 57.

Otras innovaciones que trajo la Ley vigente, se dirigen a la competencia de los Consejos Tutelares de cada entidad federativa, con el objeto de que conozcan las conductas previstas en las leyes penales federales. Asimismo, incorpora nueva concepción del menor infractor: Sólo las personas mayores de 11 años y menores de 18 son sujetos del procedimiento ante el Consejo de Menores, no así los que tienen menos de 11 años, los cuales se envían a las instituciones de asistencia social; con lo anterior, la Ley prevé situaciones de "alivio", porque se evitan la promiscuidad, la deformación y la contaminación delictiva, que tan frecuentemente se ha presentado en los módulos de tratamiento, tanto femenino como masculino, que el antiguo cuerpo de leyes favorecía.

Asimismo, se contempla el procedimiento establecido para la reparación del daño y de que en caso de llegar a un convenio, éste surte efecto de título ejecutivo en caso de incumplimiento.

Se ha constatado, en la práctica, como en la aplicación de la ley, que ahora sí los menores infractores disfrutan de los principios de legalidad, audiencia, defensa, asesoría jurídica, impugnación y todos aquellos otros que surgen dentro del procedimiento; de tal manera que aquellos menores a los que se atribuye la comisión de una conducta antisocial puedan hacer uso de todos los derechos enunciados anteriormente y recibir un trato justo y humano; desvirtuando con esto la aplicación de maltratos, represión, incomunicación, tortura, coacción psicológica que atente contra la dignidad

del sujeto o a su integridad física o mental, y en consecuencia, todo menor sujeto a la competencia del Consejo, gozará de la presunción de inocencia mientras no se compruebe plenamente lo contrario, es decir, su participación indubitable en los hechos que se le atribuyen.

Los objetivos de la legislación en comento son similares a los que pugnaban sus antecesores, es decir, la adaptación, readaptación y reinserción social. Desde luego, esto implica que el menor haga conciencia de las faltas que ha cometido, pero también de los derechos y obligaciones que esto supone, con lo cual el sujeto de atención deberá ser capaz de respetar las normas que regulan la convivencia social. A esto es pertinente agregar, que algunos tratadistas han sostenido que la readaptación social, (en caso de nuestra ley, adaptación), signifique, exclusivamente, alcanzar en cada sujeto el deseo de no cometer delitos, ya que el otro, es decir, el cambio de la estructura en la personalidad, atentaría a sus derechos, todo penado, incluyendo los menores, tienen derecho a ser como es, pero sin causar daños a terceros.

La Ley en estudio, se integra por 128 artículos, dividiéndose a su vez en Seis Títulos y uno preliminar, cada uno de ellos se estructura de la siguiente forma:

#### TITULO PRIMERO

*Del Consejo de Menores.*

*Capítulo I.- Integración Organización y Atribuciones del Consejo de Menores.*

*Capítulo II.- De los Organos del Consejo de Menores y sus atribuciones.*

*Capítulo III.- Unidad de Defensa del Menor.*

#### TITULO SEGUNDO

De la Unidad Encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores.

Capítulo Unico.

## TITULO TERCERO

Del Procedimiento.

Capítulo I.- Reglas generales.

Capítulo II.- De la Integración de la Investigación de las Infracciones.

De la Substanciación del Procedimiento.

Capítulo III.- Del Recurso de Apelación.

Capítulo IV.- Suspensión del Procedimiento.

Capítulo V.- Del Sobreseimiento.

Capítulo VI.- De las Ordenes de Presentación, de los Exhortos y de la Extradición.

Capítulo VII.- De la Caducidad.

## TITULO CUARTO

De la Reparación del Daño.

Capítulo Unico.

## TITULO QUINTO

Del Diagnóstico y de las Medidas de Orientación,  
de Protección y de Tratamiento Externo e Interno.

Capítulo I.- Disposiciones Generales.

Capítulo II.- Del Diagnóstico.

Capítulo III.- De las Medidas de Orientación y Protección.

Capítulo IV.- De las Medidas de Tratamiento Externo e Interno.

Capítulo V.- Del Seguimiento.

## TITULO SEXTO.

Disposiciones Finales.

Capítulo Unico.

Así como seis artículos transitorios.

De lo anterior, se puede evidenciar que la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores vigente, contempla de manera general todos los

aspectos de la materia, es decir, describe en forma clara el objetivo y alcances de la propia ley, la integración y estructura del órgano encargado de la aplicación de la misma, el Consejo de Menores, la Unidad de Defensa, la cual se destina a representar en todas y cada una de las etapas procesales a los menores, y por el contrario, la Unidad encargada de la Prevención y Tratamiento de dichos menores, en la cual destaca la figura del Comisionado, el procedimiento que se lleva a cabo cuando algún menor se le atribuye la comisión de un hecho delictuoso, procedimiento que reviste todas las formalidades que exige la materia penal, tanto adjetiva como sustantiva, considerando a los menores como sujetos de derecho, siendo garantista y respetuoso de los derechos humanos, de igual forma contempla la reparación del daño en favor del ofendido derivada de un hecho ilícito, así como hace una descripción detallada de las medidas aplicables a los menores dejando esto al libre albedrío del Consejero. Etapas, conceptos y funcionarios, que más adelante se precisarán de acuerdo a como se vaya avanzando en la presente investigación, en virtud de que su objetivo primordial es la Figura del Comisionado como un órgano auténtico de representación social y cuasi acusador de menores; en tales condiciones y a fin de no ahondar más en esto, procedo a continuación a referirme a algunas leyes en materia de menores que han servido de guía u orientación a la que en este momento se ha comentado.

### **3.- LEGISLACION INTERNACIONAL.**

En este apartado, y el cual constituye la parte final del capítulo, haremos referencia a documentos internacionales en materia de menores y que han servido de orientación en nuestro país, para la creación de la actual ley que rige la materia de menores; documentos de la Organización de las Naciones Unidas, que siempre ha estado atenta a declarar y defender los derechos del hombre.

El primero de ellos, contiene las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, mejor conocida como las "Reglas de Beijing" o de Pekín, denominadas de esta forma ya que, fueron elaboradas en una reunión en la capital de la República Popular China, en Mayo de 1984. Estas Normas fueron adoptadas a partir de las propuestas de diversos organismos de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se celebró en Milán, Italia.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas las aprobó el 29 de noviembre de 1985, y a partir de entonces se han convertido en el punto obligado de referencia en materia de administración de justicia de menores. Las "Reglas de Beijing" consagran, para los menores, los más elementales derechos procesales que por una orientación paternalista y tutelar, se les había negado.

Estas reglas, consagran entre otros puntos, los siguientes:

Serán adoptadas, de acuerdo a las condiciones económicas, sociales y culturales que predominen en cada uno de los estados miembros; por lo que, las mismas se aplicarán a los menores delincuentes con imparcialidad, sin distinción alguna, por ejemplo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o cualquier otra índole, origen racional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Se establecieron definiciones, que serán aplicadas, en forma compatible con los respectivos sistemas y conceptos jurídicos, definiciones que son las siguientes: a) Menor es todo niño o joven que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto; b) Delito es todo comportamiento (acción u omisión) penado por la ley con arreglo al sistema jurídico que se trate; y c) Menor

delincuente es todo niño o joven al que se ha imputado la comisión de un delito o se le ha considerado culpable de la comisión de un delito.

Asimismo, se estableció que en cada jurisdicción, se procurará promulgar un conjunto de leyes, normales y disposiciones aplicables específicamente a los menores delincuentes, así como los órganos e instituciones encargados de las funciones de la administración de la justicia de menores, conjunto que tendrá por objeto: a) responder a las diversas necesidades de los menores delincuentes, y al mismo tiempo proteger sus derechos básicos; b) satisfacer las necesidades de la sociedad; c) aplicar cabalmente y con justicia las reglas que se enuncian en dicho documento.

Respecto a la mayoría de edad penal, en los sistemas jurídicos que reconozcan este concepto, con respecto de los menores, su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan a la madurez emocional, mental o intelectual.

El sistema de justicia de menores hará hincapié en el bienestar de estos y garantizará que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito.

En todas las etapas del proceso se respetarán garantías procesales básicas tales como la presunción de inocencia, el derecho a ser notificado de las acusaciones, el derecho a no responder, el derecho de asesoramiento, el derecho a la presencia de los padres o tutores, el derecho a la confrontación con los testigos, y a interrogar a éstos y el derecho de apelación ante una autoridad superior.

Sólo se aplicará prisión preventiva como último recurso y durante el plazo más breve posible; los menores que se encuentren en prisión

preventiva estarán separados de los adultos y reclusos en establecimientos distintos o en recintos separados.

Como principios rectores de la resolución, se establecen los siguientes:

- a) La respuesta que se de al delito será siempre proporcionada, no solo en las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades de la sociedad.
- b) Las restricciones de la libertad personal del menor se impondrán sólo tras cuidadoso estudio y se reducirán al mínimo posible.
- c) Sólo se impondrá la privación de la libertad personal, en el caso de que el menor sea condenado por un acto grave en que concurra violencia contra otra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves y siempre que no haya otra respuesta adecuada.
- d) En el examen de los casos, se considerará primordial el bienestar del menor.

Carácter excepcional del confinamiento en establecimientos penitenciarios: el confinamiento de menores, en establecimientos penitenciarios, se utilizará en todo momento como último recurso por el más breve plazo posible.

El segundo documento, contiene las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, denominadas "Directrices de Riad", por haber sido en esta Ciudad donde fueron discutidas y aprobadas en primera instancia.

Las "Directrices de Riad" fueron presentadas para su aprobación en el

Octavo Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en la ciudad de La Habana, Cuba, en septiembre de 1990. Estas directrices fueron aprobadas por unanimidad en la Cuadragésima Quinta Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en diciembre del mismo año.

Estas directrices son una guía para la planeación y ejecución de planes de prevención orientadas directamente al problema de menores infractores. En forma articulada, se analizan los procesos de socialización, la familia, la escuela, la comunidad, los medios de comunicación, entre otros.

Las directrices en comento, insisten en la necesidad de una correcta legislación y administración de justicia de menores, así como una política social en que se da prioridad a los planes y programas dedicados a los jóvenes; presentan también una serie de recomendaciones para la investigación de normas y coordinación.

El tercer documento, lo constituye las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, discutidas y aprobadas en el Octavo Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en la Habana, Cuba, en Septiembre de 1990; estas reglas fueron también aprobadas por unanimidad en la Cuadragésima Quinta Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en Diciembre de 1990.

Las citadas reglas, son el complemento de las reglas de Beijing, ya que norman la situación de los menores detenidos o que ya estaban internados para tratamiento; el proyecto general fue preparado por Defensa de los Niños Internacional, Oficina Internacional Católica de la Infancia, Comisión Internacional de Juristas y Amnistía Internacional.

Las reglas para la Protección de los Menores privados de Libertad describen con gran precisión la forma en que deben administrarse los centros de Menores, desde el momento en que ingresan hasta aquel en que recuperan la libertad. Claras normas de clasificación, alojamiento, educación, trabajo, actividades recreativas y atención medica, son expresadas en este documento.

Por último, presentamos el Decreto Promulgatorio de la Convención sobre los Derechos del Niño, de fecha del 25 de enero de 1991 en que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo tanto y con fundamento en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, es norma obligatoria en nuestro país. De esta convención, lo que nos interesa son los numerales 37 y 40 mismos que norman la situación de los menores que han infringido las leyes penales y que, por lo tanto, tendrán que enfrentarse a la justicia de menores.

La Convención en cita, se integra por cincuenta y cuatro artículos, los cuales se enfocan a la protección de los derechos, que debe gozar y respetar toda autoridad a favor de los menores de dieciocho años, generalmente.

La Convención en cita, se integra por cincuenta y cuatro artículos, los cuales se enfocan a la protección de los derechos, que debe gozar y respetar toda autoridad a favor de los menores de dieciocho años, generalmente.

Estos artículos (37 y 40) ratifican todo lo expuesto por los tres documentos anteriores, en el estudio de que los menores deben ser tratados con las garantías y derechos de que gozan los adultos.

Finalmente, se puede evidenciar que sus lineamientos sirvieron de base para la creación de la vigente Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la

República en Materia Federal, al denotar un perfil proteccionista y garantista en favor de los mayores de once y menores de dieciocho años de edad relacionados con la comisión de una infracción prevista en la Ley Penal como delito; lo cual ha tenido como consecuencia, que la delincuencia Infanto-Juvenil en el Distrito Federal se ha incrementado en gran dimensión, dadas las medidas aplicables y el criterio sostenido por los funcionarios del Consejo de Menores, dejando en un estado de indefensión a las personas ofendidas o afectadas por conductas antijurídicas realizadas por menores de edad, quienes demuestran gran molestia por las supuestas "sanciones" impuestas a los menores infractores. Lo anterior, se debe a las condiciones socio-económicas que prevalen en nuestro país, y que han originado la creciente delincuencia, por lo que los lineamientos previstos en los documentos internacionales, reseñados, han sido superados, al menos en nuestro país, lineamientos que deben ser un objetivo digno de alcanzar, al ser principios que garantizan la estabilidad, seguridad y protección del menor que ha incurrido en conductas delictivas, pero que desafortunadamente no han sido eficaces en nuestro sistema jurídico.

#### **4.- EL MINISTERIO PUBLICO. NATURALEZA JURIDICA.**

##### **ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.**

La figura del Ministerio Público, como institución titular de la acción penal y de representación social, proviene de una ley suprema que la regula, ya que de lo contrario su función sería nugatoria de garantías individuales en perjuicio de los ciudadanos que se adecuen a la hipótesis legal, es por ello que el Constituyente de 1917, hizo especial énfasis en este aspecto, al crearse el artículo 21, mediante el cual se otorga el monopolio de la persecución de los delitos al Ministerio Público y a la policía judicial que debe estar bajo su autoridad y mando inmediato; desprendiéndose de la actividad persecutora la función investigadora, tendiente a constatar la comisión del hecho delictivo así como recabar datos o elementos que hagan probable la

responsabilidad de su autor o autores, a fin de ejercitar la acción penal ante los tribunales.

El numeral 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, establece:

*“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. 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. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas; pero, si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso, de 36 horas...”*

Desprendiéndose una clara división de funciones entre el poder Judicial y el Ejecutivo, ya que de éste depende directamente el Ministerio Público, logrando que no sea un órgano inquisidor o perseguidor intransigente de procesados, con ánimo de perjudicar o extremar su celo, sino simplemente, el de velar por los intereses de la sociedad a la que representa, en virtud de tener injerencia en el castigo de los responsables de los delitos, como en el respeto de derechos y garantías de los individuos que componen el conglomerado, así que el Ministerio Público debe mantenerse en la posición y lugar adecuado para ambas finalidades.

En base a lo anterior, podemos afirmar que la institución, a través de sus agentes, interviene como autoridad libre y soberana durante la integración de la averiguación previa y ante tribunales se convierte en parte, como un auténtico representante y asesor del ofendido a consecuencia de la comisión de un delito, a fin de que la conducta disvaliosa no quede impune, amen de ser reparado el daño causado.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Ministerio Público, se ha tratado de encuadrar tomando en cuenta las funciones que realiza y el enfoque o punto de vista de quien lo analiza, destacando dentro de éstos los siguientes criterios:

**-Como *Organo Jurisdiccional***, ya que en la fase investigadora actúa como autoridad al tomar la decisión sobre si están acreditados los elementos típicos y la probable responsabilidad del inculpado a fin de poder ejercitar su acción, o bien enviar a la reserva o decretar el sobreseimiento administrativo de la averiguación previa, lo que puede representar una función de juzgar, sin embargo, ello no constituye una función jurisdiccional puesto que es única y exclusivamente facultad judicial, al no aplicar pena alguna sino únicamente decide sobre el futuro de una averiguación sin que esto indique una actividad judicial, por lo tanto esta posibilidad queda descartada.

**-Como *Auxiliar del Organo Jurisdiccional***, hipótesis que se descarta parcialmente ya que ambas son instituciones autónomas e independientes, y al hablar de auxiliar representaría una dependencia de aquél, puesto que le ayudaría a tomar la decisión sobre la culpabilidad o inculpabilidad del agente activo del delito, sin embargo, el Ministerio Público en la fase investigadora reúne todos los elementos típicos como la probable responsabilidad según su criterio poniendo en conocimiento del juzgador todo el material reunido a fin de que éste resuelva la situación jurídica del imputado, pudiendo decretar tanto la formal prisión o la libertad con reservas de ley, siendo en el primer supuesto, que el Ministerio Público aporta nuevos elementos a través de interrogatorios en la audiencia de ley, con la finalidad de crear en el Juzgador un ánimo de convicción para lograr una sentencia condenatoria, por lo que puede decirse en cierta forma que el Ministerio Público, auxilia al Juez aportándole elementos probatorios a fin de acreditar en forma plena la responsabilidad del acusado.

-Como un *Representante Social*, criterio que resulta más acertado, en virtud de que en un inicio la función represiva se desarrolló mediante la venganza privada, posteriormente se llegó a la venganza divina, la que era impartida por el poder social ya organizado, que administraba justicia a nombre y representación de la divinidad.

Mediante la evolución social, se llegó a la venganza pública, consistente en que el ofendido directamente acudía ante el tribunal para reunir pruebas en relación a los hechos y al final decidir sobre la pena a imponer, siendo a la vez juez y parte, dejando en total estado de indefensión al acusado ya que no tenía oportunidad de una defensa debida, constituyéndose así un sistema inquisitivo de enjuiciamiento penal.

Al cabo del tiempo, y dada la evolución de las ideas penales, el Estado crea una figura en la que radicaría únicamente, la acusación o ejercicio de la acción penal a fin de brindar seguridad jurídica a los ciudadanos, y que actuara con imparcialidad al igual que en representación del ofendido y sociedad en general al tratarse de una materia del orden público, velando durante el proceso por los intereses de la sociedad a fin de lograr una mejor y más sana convivencia entre sus integrantes, al salvaguardar bienes jurídicos y vigilar que la pena impuesta sea dictada conforme a derecho y acorde con la naturaleza del delito y las peculiaridades del delincuente, aportando para ello los elementos convictivos y razonamientos lógico jurídicos procedentes para acreditar en forma plena tanto el cuerpo del delito como la responsabilidad del acusado.

## **5.- CARACTERISTICAS.**

Antes de analizar las características de la figura en cita, es pertinente señalar el significado de las palabras que componen su denominación.

En efecto, el vocablo Ministerio Público tiene raíces latinas, siendo éstas: Ministerium y Publicus-populus, cuyo significado de la primera es cargo, empleo, oficio y ocupación que ejerce uno, especialmente noble y elevado; mientras que la segunda significa lo que es común, perteneciente a todo el pueblo, notorio, visto o sabido por todos; en consecuencia, Ministerio Público etimológicamente significa: el cargo que se ejerce en relación al pueblo.

Como titular de la acción penal y representante social, el Ministerio Público actúa bajo principios establecidos tanto en la Ley como en la Doctrina, los cuales son inherentes e imprescindibles para cumplir con su cometido, motivo por el cual y dada su importancia es necesario hacer mención de ellos.

### **PRINCIPIO DE UNIDAD O INDIVISIBILIDAD**

Este principio consiste en que el Ministerio Público es uno, y a fin de cumplir con sus funciones en forma debida, tiene agentes quienes actúan como tales a nombre de la institución, y de la sociedad.

Así pues, en una diligencia ministerial o judicial, tienen intervención dos o más agentes sin influir en algo, puesto que tiene un mismo cometido.

Esto es, que en el supuesto de que algún agente intervenga en un asunto y posteriormente haya la necesidad de sustituirlo por otro no reviste formalidad alguna ya que pertenecen y actúan a nombre del Ministerio Público.

### **PRINCIPIO DE INDIVIDUALIDAD**

Se refiere a que los funcionarios adscritos, en el ejercicio de sus

funciones no actúan en nombre propio, sino que representan a dicha institución y a su actuación es en forma impersonal, esto es, que los agentes del Ministerio Público son una parte del todo.

### **PRINCIPIO DE IRRECUSABILIDAD**

Es una prerrogativa por la ley, en favor del Ministerio Público, la cual está encaminada a no entorpecer el actuar del mismo, ya que una vez conocida la comisión de un delito, por parte de un agente, éste sigue conociendo incesantemente y por otra parte, el inculpado no puede recusar el desempeño de las funciones del Ministerio Público, lo anterior con la finalidad de llevar a cabo en la forma más expedita la integración y la resolución final de la averiguación previa. Lo anterior con exclusión de que si el Agente actuante tiene relación de amistad, familiaridad, lealtad, etcétera, que pueda presumir la imparcialidad y buena fe, debe excusarse de conocer del asunto.

### **PRINCIPIO DE IRRESPONSABILIDAD**

Consiste en que el Agente del Ministerio Público no incurre en responsabilidad alguna por su actuación, en consecuencia si los sujetos sobre los que se ejercitó una acción penal fueran absueltos en sentencia irrevocable, no pueden iniciar acción alguna en contra de aquéllos, salvo que dejen de cumplir con sus obligaciones o fuera de sus funciones, siendo su responsabilidad en forma personal y sin que afecte a la institución.

### **PRINCIPIO DE IMPRESCINDIBILIDAD**

Esto quiere decir, que todo proceso penal, no puede desarrollarse sin la presencia de un Agente del Ministerio Público, implicando ello que debe existir un representante social en cada Tribunal para velar por el principio de

legalidad; así mismo, toda resolución judicial debe y tiene que ser notificada necesariamente a dicho Agente, resultando imprescindible su actuación en materia penal, ya que de lo contrario, las diligencias practicadas sin su presencia resultan nulas.

### **PRINCIPIO DE BUENA FE**

El Ministerio Público debe ser una institución de buena fe, ya que si bien, la sociedad tiene interés en que se ejercite acción penal en contra del o de los responsables de la comisión de un delito, también es cierto que tiene tanto o más interés en que dicha persecución se lleve a cabo respetando los derechos y las garantías de los individuos, logrando con esto que el Agente del Ministerio Público no se vuelva en un inquisidor o en una amenaza pública, además de que el o los acusados son de igual forma, parte integrante de la sociedad en general.

### **PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD**

Radica en que el Ministerio Público, actúa de oficio en la investigación de los delitos con la simple denuncia que ante él se formule, lo cual es necesario para que se ordene la realización y práctica de las diligencias específicas que requiera el delito en especial; hecha excepción de aquéllos ilícitos que para su persecución, la ley exige querrela de parte ofendida, siendo éste el requisito de procedibilidad necesario para la intervención legal de la institución, sin embargo la investigación es realizada de oficio.

### **PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Consiste en que todas las actuaciones practicadas por el Ministerio Público, deben de llevarse a cabo dentro de los parámetros preestablecidos en las leyes aplicables, lo que representa que su actividad no sea arbitraria.

Además, de que al actuar como parte ante los tribunales, vigila que éstos se desenvuelvan cumpliendo cabalmente con todas las disposiciones que la Ley tanto sustantiva como adjetiva, le impongan, a fin de que lleven a cabo el proceso en forma por demás imparcial.

La función persecutoria asignada a la Institución en comento, radica en la averiguación previa, en el ejercicio de la acción penal y como parte durante el proceso; el numeral 21 Constitucional afirma textualmente que: "Incumbe al Ministerio Público la persecución de los delitos" esta actividad implica la previa investigación, por lo que es acertado que reciba denuncias o querellas sobre conductas y sobre hechos que puedan constituir delito para su investigación, auxiliados por la Policía Judicial; traduciéndose en la práctica de diligencias encaminadas a comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en alguna forma hayan intervenido en la comisión de delitos y bajo esas bases se proceda al ejercicio de la acción penal.

Asimismo dentro de esta atribución, corresponde al Ministerio Público restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de parte, exigiendo además garantías suficientes si se estimara necesario, y por último solicitará la medida precautoria de arraigo.

En cuanto al ejercicio de la acción penal, que se realiza ante los Tribunales competentes, el Ministerio Público solicitará las ordenes de aprehensión o de comparecencia para los sujetos responsables presuntivamente de delitos, o bien los pondrá inmediatamente a disposición de aquéllos en los centros de reclusión preventiva respectivo.

Dentro de la función acusatoria, se encuentra la función de imputar en forma específica al sujeto activo la comisión de hechos delictivos, mediante

las conclusiones una vez cerrada la instrucción, en las cuales se solicita la aplicación de una pena y vigilar la debida aplicación de ésta.

Con lo anterior, se trata de señalar la función que lleva a cabo el Ministerio Público dentro del proceso penal, a efecto de no pasar por alto la actividad social que desarrolla, dada la íntima relación que de manera alguna tiene con la que desempeña el Comisionado, en materia de menores infractores, misma de la que se hablará en los capítulos procedentes, al ser el tema principal de este trabajo.

Se da por concluido el primer capítulo, con lo que se hizo una reseña sobre el marco jurídico que da sustento a la materia de menores infractores, tanto el fundamento constitucional, la legislación nacional que ha dado vida y que por lo mismo, ha originado la evolución en este campo, al pasar de una corriente tutelar, que era la que regía la ley anterior, a la actual, que es de naturaleza garantista, en la cual se asemeja el procedimiento de menores al penal, respetando ahora sí, un proceso formalmente establecido, con sujetos cuya función es específica sin caer en duplicidad, y sobre todo con un irrestricto apego a la ley y respeto a los derechos del menor.

**CAPITULO II.**  
**EL COMISIONADO DE MENORES**

**1.- ANTECEDENTES.**

**2.- LA REFORMA DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1991. LA  
CREACION DEL COMISIONADO.**

**2.1.- LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y  
TRATAMIENTO DE MENORES.**

**2.2.- LA DIRECCION DE COMISIONADOS.**

**3.- CONCEPTO Y FUNDAMENTO LEGAL.**

**4.- CARACTERISTICAS Y FUNCIONALIDAD.**

**5.- EL COMISIONADO DE MENORES COMO ORGANO DE  
REPRESENTACION SOCIAL, ANALOGIAS Y DIFERENCIAS CON EL  
MINISTERIO PUBLICO.**

## 1.- ANTECEDENTES.

En nuestro país, al evolucionar el trato que el Estado da a los menores infractores, encontramos que no ha existido ente o individuo alguno que funja como Representante Social, sino hasta el año de 1992 en que entra en vigor la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal, que crea la figura del Comisionado de Menores cuya función es precisamente proteger los intereses de la sociedad en general y los derechos e intereses de quienes se ven afectados por las infracciones que aquellos cometan, en particular.

En efecto, en los Códigos Sustantivos que preceden al que nos rige actualmente, entre los que se encuentra el de 1871, se consideraba la responsabilidad de los menores al cometer una infracción a las leyes penales, pero no existía un tribunal especial para ellos ni mucho menos un representante de la sociedad.

Es hasta más tarde, según lo comenta la ilustre tratadista Luz Cue de Olalde, que se llega a la conclusión de que es conveniente sustraer a los menores de la acción penal y someterlos a la protección de la sociedad, hasta llegar a encausar su conducta.

Al crear el Dr. Roberto Solís Quiroga la ley denominada "Sobre Prevención Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal", a los mayores se les eximió de responsabilidad criminal cuando infringían las leyes y por ende no eran perseguidos penalmente ni sometidos a procesos, ya que el estado debería actuar como su protector y guía en su educación a fin de que se alejaran de la delincuencia.

Es por ello, que a los tribunales para menores se les consideró como medio a través del cual el estado ejerce el derecho de "Pater Familis" cuando

se presentan problemas que afectan la educación de los menores.

Ante tales circunstancias, los Tribunales en cita, adquieren un matiz totalmente tutelar, en los que no cabe un Representante Social, debido a que se busca, al menos teóricamente, la protección de los menores que transgredían las leyes penales.

Como último antecedente de la ley que nos rige, tenemos la Ley que crea el Consejo Tutelar para menores infractores del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial el 02 de agosto de 1974. Esta ley preveía un procedimiento a seguir ante el Consejo Tutelar, en donde interviene un ente denominado Promotor, a quien se le otorgó la facultad y obligación de velar por los intereses del menor, lo que implica una íntima relación entre ellos.

El procedimiento llevado ante el Consejo Tutelar para Menores Infractores, carecía de características diferentes al sistema de enjuiciamiento acusatorio, pues si bien es cierto existe una víctima del delito o infracción, está no se constituye en acusadora sino únicamente en "denunciante de los hechos", y no queda representada ni por el Ministerio Público, ni por un órgano especial, lo que provocó que interviniera personalmente en el procedimiento ofreciendo pruebas.

Por lo tanto, en el triángulo del proceso deben figurar, independientes entre sí, y perfectamente deslindados en sus funciones y atribuciones, para asegurar la imparcialidad y objetividad del juzgamiento, los órganos de acusación, de defensa y de decisión. Estos órganos deben actuar dentro de un marco legalmente establecido, ya que el propósito es acabar con el sistema de enjuiciamiento inquisitivo que predomina aún en la actualidad en algunas legislaciones estatales tutelares, mismas que acarrear una diversidad de desfases jurídicos, en virtud de que algunos estados, sin que medie acusación alguna en contra de un menor, es sujeto a un

procedimiento ante el Consejo Tutelar. Sistema en el cual el promotor tenía una doble función, la primera, de representar legalmente al menor infractor como su defensor, y la segunda, interviene como representante de los intereses de la sociedad, y en especial de las personas que resultaban afectadas por la comisión de una infracción.

Esta duplicidad de funciones resulta totalmente incongruente, al adquirirse con esta figura un sistema predominantemente inquisitivo, en virtud de que dicho promotor era un funcionario de carácter híbrido, es decir, no era un defensor ni un acusador propiamente dicho, sino también se constituía en un coadyuvante del consejo en la realización de las funciones que se le encomendaran. Por lo anterior, las funciones realizadas resultaban contradictorias al pretender cubrir renglones concernientes o garantías a favor de los menores, además que no justificaba la ausencia de un defensor y de un representante de la sociedad, encargado de realizar la acusación de hechos presumiblemente constituidos en la infracción tipificada por la ley penal.

El promotor fue criticado por algunos estudiosos del derecho, entre los que cabe destacar a Colín Sánchez, quien refiere: "Respecto al promotor, a quien se encarga la vigilancia de la legalidad, es inobjetable que con ello esta 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, resultara efectiva y ajena a subjetivismos que, de una forma pueden colocar a los menores en situaciones riesgosas de equivocación, ligerezas y hasta desvío de poder".<sup>7</sup>

También consideró que sería totalmente híbrida la personalidad de promotoría de menores y que resultaría útil en la práctica, pues solo sería

---

<sup>7</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa, S.A. 13ª. ed. México, 1992, p. 724.

una medida ilusoria cuya pretensión era cubrir renglones concernientes a respetar garantías individuales.

En base a lo anterior, se puede afirmar que hasta antes de la entrada en vigor de 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 no existía una figura que en realidad y verdaderamente representara a los intereses de la sociedad, no únicamente como colectividad sino individualizando los intereses de las personas directamente afectadas por las conductas ilícitas de los menores.

Finalmente, y en base a lo expuesto, podemos concluir que en la materia de menores no existía y no se reglamentaba alguna institución que fungiera como el auténtico representante de la sociedad, y que velara por sus intereses ya sea colectiva e individualmente; en base a que un promotor tenía una dualidad que le impedía actuar con criterio e inclinación hacia alguna de las partes, puesto que al representar tanto al menor como a la víctima en un mismo asunto y ante la misma autoridad lo hacía únicamente como coadyuvante de ésta, más no como un legítimo defensor, es decir, que aportará pruebas a favor de ambas partes y en contra de ellas en virtud de que si una resolución salía contraria al menor interpondría los recursos permitidos por la ley a fin de lograr el desacreditamiento de su participación en la comisión de la infracción que se le atribuía; en caso contrario, si al menor se le decretaba su libertad, de igual forma hacía valer los medios de impugnación pertinentes a fin de demostrar la participación de dicho.

Lo anterior, motivó a que, el 17 de Diciembre de 1991, se promulgara la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal y que entró en vigor en febrero de 1992, la cual entre sus innovaciones contempla de manera concreta, la figura del Comisionado de menores el cual tiene la

función de representar a la sociedad en la comisión de conductas infractoras cometidas por menores, es decir, tendrá a su cargo la función de procurar justicia, característica análoga a la del Ministerio Público.

## **2.- LA REFORMA DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1991. LA CREACION DEL COMISIONADO.**

Esta figura surge, además de encargarse de la prevención y tratamiento de menores, con la finalidad de velar por los derechos e interese legítimos de las personas afectadas derivado de las infracciones cometidas por menores, es decir, en este órgano radica la institución encarga de la procuración de justicia en materia de menores.

Debemos recordar que el propósito del constituyente de Querétaro fue, sin lugar a dudas, acabar con el sistema de enjuiciamiento penal que predominaba hasta esa fecha y que acarreaba una diversidad de vicios palpables en la realidad social, tal como lo expresó Don Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del artículo 21 de la Constitución Federal de fecha 1° de diciembre de 1916, que presentó al congreso constituyente, en el cual propone una disminución de las facultades del órgano resolutor, en contraposición a las tesis inquisitorias que prevalecían en aquella época. Así, la creación del Ministerio Público obedece a la necesidad de contar con un órgano acusador ajeno a la judicatura y a la finalidad de socavar la convergencia de acusador y el juzgador en una misma figura.

De esta manera se destaca la inserción del Ministerio Público a nivel constitucional, mismo al que compete única y exclusivamente la facultad persecutoria de los delitos como titular de la acción penal, perdiendo los jueces penales su carácter de policía judicial y la facultad para buscar pruebas por iniciativa propia, y quienes solo tienen en el proceso penal

funciones decisorias.

Ahora bien, esta función persecutoria de delitos a cargo del Ministerio Público, es la que realiza la misma institución como autoridad investigadora, efectuando todas aquellas diligencias necesarias, desde el momento en que se presenta la denuncia y la querrela de hechos que puedan constituir delitos a fin de integrar la Averiguación Previa, recabando las pruebas que tiendan a comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal del indiciado, fundando en su caso, el ejercicio de la acción penal. Este ejercicio se ha considerado tanto en la legislación, cómo en la jurisprudencia, cómo un verdadero monopolio, al ser el Ministerio Público el único autorizado para hacer la función acusatoria y la acción penal; de esta manera los Códigos Procesales Penales, tanto Federal como Estatal, no reconocen la calidad de parte, ni siquiera con carácter subsidiario a la víctima del delito.

Como puede observarse, la creación de la institución ministerial se debió a la intención de traspasar la actividad inquisitoria e investigadora a un órgano del estado diferente a la autoridad judicial, y al mismo tiempo a la decisión de limitar la función del tribunal a una actividad instructora y decisoria, a efecto de evitar una dualidad de funciones.

De esta manera, el estado crea órganos especial para llevar la voz de la acusación ante los tribunales, sin permitir la intervención del ofendido o perjudicado por el delito; su implantación se justifica pensando que con ello se evita que los delitos queden sin persecución así como la impunidad de los delincuentes, ya que desde esta forma se reduce al mínimo la posibilidad de que llegue a un arreglo entre la víctima y el infractor.

Así, observamos que el ofendido por una conducta delictuosa no tiene la categoría de parte en el proceso, quedando únicamente en calidad de simple coadyuvante para proporcionar al Ministerio Público, por si o por

medio de un apoderado, todos los datos que conduzcan a comprobar la existencia del delito, la responsabilidad del inculpado, así como la procedencia y monto de la reparación del daño, a fin de que si la estima pertinente los aporte a los tribunales, en ejercicio de la acción penal.

La acusación en manos de un órgano estatal denominado en este caso "Comisionados", en nuestro sistema procesal legal, es la que mejor satisface el interés social, desde el momento en que la infracción causa una lesión a los intereses de la colectividad, el estado en razón de la defensa social que representa se obliga a aplicar a los transgresores de la norma el tratamiento procedente, así como a reclamar que intervenga la jurisdicción y perseguir la reparación del derecho violado. Proteger estos intereses es una necesidad esencialmente pública, porque la infracción causa daños a los bienes de la colectividad.

En un sistema de derecho moderno, basado en un régimen de estricta legalidad y de seguridad jurídica, deben implantarse, para una mejor procuración de justicia de menores, a nivel nacional esquemas de enjuiciamiento legal del tipo acusatorio en los que las funciones esenciales que se realizan en el proceso, no residan en un solo sujeto de la relación procesal, sino que la acusación debe estar a cargo de un órgano del estado, en este caso la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores y específicamente en el Comisionado, la defensa y la función de decisión en un Consejero con atribuciones jurisdiccionales.

Como es sabido, el 24 de diciembre de 1991, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la disposición que abroga a la Ley que crea al Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, misma que se encontraba vigente desde el día 2 de agosto de 1974; la actual Ley para el Tratamiento de Menores Infractores nos presenta una estructura realmente novedosa, primeramente por el procedimiento garantista que en materia de

menores infractores instrumenta.

En este aspecto, se puede apreciar que la ley en comento instaura en el derecho mexicano una nueva figura jurídica denominada Unidad Encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores Infractores, a la que en diversos artículos de la ley citada, la faculta para realizar una actividad que hasta entonces monopolizaba el Ministerio Público, y por conducto de sus Comisionados, ejerce la función de procurar justicia.

Es preciso mencionar que, aún cuando la ley actual establece un procedimiento garantista, no abandona el anterior procedimiento tutelar, ya que encontramos previsto el Comité Técnico Interdisciplinario, integrado por un Médico, un Pedagogo, un Sociólogo y un Criminólogo, y que tiene como función primordial la emisión de dictámenes técnicos referentes a las medidas de orientación, protección y tratamiento de menores infractores.

Como se ha mencionado, el procedimiento que se establece, modifica radicalmente al que se encontraba establecido en la anterior legislación y lo asemeja, en cierta forma, al que se sigue en materia de adultos, sin perder su aspecto tutelar.

Lo anterior, ha motivado una de las críticas más severas a la ley vigente ya que, aún cuando las diversas unidades administrativas son autónomas e independientes, se ha mencionado insistentemente que la ley para menores infractores contraviene a uno de los principales principios del derecho, y es precisamente el que nos señala que no puede concretarse en un solo ente jurídico las calidades de juez y parte, lo que a todas luces acontece en la presente ley, por lo hecho de que tanto el Consejo de Menores como la Dirección General para el Tratamiento de Menores dependen directamente de la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, al constituir entidades independientes y autónomas, existe entre ellos una separación no total, pero si lo suficiente para actuar conforme a los fines para los que han sido creadas las unidades administrativas mencionadas.

## **2.1 La Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.**

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 33 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores vigente:

“La Secretaria de Gobernación contará con una Unidad Administrativa cuyo objeto será llevar acabo las funciones de prevención general y especial así como las conducentes a alcanzar la adaptación social de los Menores Infractores”.

Por lo anterior, la unidad administrativa mencionada lo es la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, misma que para su funcionamiento, cuenta con diversas Direcciones de Area encargadas de la prevención, procuración y adaptación social así como para la debida funcionalidad administrativa, seguridad de los menores cuando se encuentren internos en alguno de los centros dependientes precisamente de esta Dirección General.

Dentro de estas áreas, tenemos a la Dirección de Comisionados cuya finalidad y objeto lo constituye la procuración de justicia, tema que más adelante se desarrollará ampliamente dada su importancia y por ser el tema principal de este trabajo.

Asimismo, y atendiendo al texto del fundamento legal de la Dirección General, ésta cuenta con centros destinados para alcanzar la adaptación

social de los menores infractores, los cuales son:

Centro de Diagnóstico para Varones.

Centro de Tratamiento para Varones.

Centro de Tratamiento y Diagnóstico para Mujeres.

Centro de Desarrollo Integral para Menores.

Unidad de Tratamiento Especial Quiroz Cuarón.

Cada uno de estos centros, tiene a su cargo menores que dependiendo de la etapa procesal y el perfil psicológico de cada uno de ellos, se encarga de proporcionarles terapias, tratamientos y ocupaciones a fin de lograr el objetivo que se persigue.

El Centro de Diagnóstico para Varones, se asemeja a una prisión preventiva o reclusorio, en el que se proporciona a los menores protección y asistencia, practica estudios biopsicosociales a fin de llegar a origen del por qué se cometió conductas infractoras, estudios que se anexan al expediente instruido ante el Consejo de Menores, a fin de que el Consejero determine la medida mas adecuada para lograr la adaptación social de los infractores; en este centro, se encuentran los menores durante la etapa de procedimiento.

El Centro de Tratamiento para Varones, se iguala con una penitenciaria, al encontrarse los menores purgando las condenas, por así decirlo, sin embargo, entre ambas instituciones se encuentra una gran diferencia, puesto que en el Centro, los infractores tienen todo tipo de facilidades y comodidades, cuentan con una habitación condicionada, ropa limpia, calzado, artículos de aseo tanto personal como de limpieza en general; además, se les proporciona de tratamientos psicológicos, criminológicos, pedagógicos, educación física, de talleres, médicos, psiquiatría, a fin de corregir el perfil psicológico de cada menor y así lograr su adaptación social.

Después de seis meses de internamiento y tratamiento, se celebra el llamado Consejo Técnico, a fin de evaluar y elaborar el tratamiento integral adecuado para cada menor, tratamiento que a los tres meses siguientes se evalúa de nuevo a fin de determinar la continuación, modificación o terminación del mismo.

El Centro de Tratamiento y Diagnóstico para Mujeres, reúne las características de un Reclusorio Femenil y Centro Femenil de Readaptación Social, ambos en materia de adultos, además proporciona lo mismo que los dos centros anteriores, con la diferencia que, éste es única y exclusivamente para damas.

El Centro de Desarrollo Integral para menores, tiene a su cargo el tratamiento de menores con problemas de aprendizaje o con algún trastorno mental, a los que proporciona terapias acordes a su problema para así alcanzar a comprender el carácter ilícito de su conducta, con la finalidad de que no vuelvan a reiterar en ese tipo de conductas.

Unidad de Tratamiento Especial "Quiróz Cuarón", en este centro se encuentran internos los menores con un alto grado de peligrosidad, por lo que se le considera como un centro de máxima seguridad; por lo tanto, las medidas de seguridad son extremas debido a que alberga a los menores más peligrosos, motivo por el que están segregados en celdas individuales para evitar una mayor contaminación entre sí. La clasificación llevada a cabo para el internamiento en este centro, radica esencialmente en el perfil psicológico del menor y a la gravedad de la infracción cometida y sus circunstancias exteriores de ejecución; así mismo, en este centro se desarrollan funciones tanto preventivas como penitenciarias, enunciadas en los apartados respectivos al centro de diagnóstico y de tratamiento, ambos para varones.

## **2.2. La Dirección de Comisionados.**

Esta Dirección, depende de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores que, como se ha dicho, su objetivo es ejercer la procuración de justicia, al representar los derechos e intereses legítimos de la sociedad en general, y en particular, de las personas afectadas directamente por algún hecho delictivo cometido por menores de edad.

La Dirección de Comisionados, ejerce las atribuciones que la ley le confiere a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, en lo relacionado a la procuración de justicia, protegiendo los derechos e intereses legítimos de la sociedad en general, así como de las personas afectadas por infracciones que se atribuyen a menores de dieciocho y mayores de once años de edad.

Dicha Dirección, se encarga de vigilar el desempeño de la Institución, a nivel administrativo como jurídico, establece las directrices sobre las cuales se desarrolla dicha función, y sobre todo, en ella radica, en específico, la actividad de representación social, encomendada a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores; por lo tanto, a continuación se señalan las funciones que a ella se encomienda.

### **FUNCIONES.**

-Determinar las políticas y lineamientos de carácter general, que orientan la toma de decisiones en cuanto al desarrollo de las actividades que se realizan en diversas subdirecciones adscritas.

-Dirigir el conjunto de actos y formas legales de observancia obligatoria que hacen factible la aplicación de la ley a un caso concreto,

protegiendo los derechos e intereses legítimos de las personas afectadas, como de la sociedad en general.

-Supervisar e intervenir en el ámbito de su competencia en las diligencias de ley, investigando las infracciones a las normas penales que le sean turnadas por el Ministerio Público.

-Organizar y supervisar el cumplimiento de las reglas de integración de las infracciones tipificadas en las leyes penales que sean atribuidas a personas mayores de 11 y menores de 18 años.

-Promover el requerimiento al Ministerio Público, a fin de que los menores sujetos a investigación, sean remitidos de forma inmediata al Comisionado en turno.

-Supervisar la entrega inmediata del menor a sus representantes legales o encargados, cuando se trate de infracciones culposas a cuya punibilidad no constituya pena privativa de libertad o permita sanción alternativa, procediéndose en el mismo acto a fijar la garantía de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

-Supervisar el cumplimiento del término de veinticuatro horas, con que cuenta el Comisionado en turno para formular el acuerdo que proceda conforme al resultado de la investigación.

-Revisar los casos que se le turnen para consulta respecto a la formulación de alegatos no acusatorios o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del procedimiento instruido a los menores.

-Verificar que la autoridad ejecutora dé cumplimiento a las medidas impuestas por el Consejero instructor mediante resolución definitiva.

-Contestar los informes pormenorizados, solicitados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

-Recibe, revisa y turna a las subdirecciones adscritas, la correspondencia oficial vinculada con las funciones públicas de su competencia para su atención y trámite inmediato.

Lo anterior, evidencia la función realizada por el titular de la Dirección de Comisionados, que más que nada es de supervisión en el ámbito administrativo y de vigilancia sobre el cumplimiento que los comisionados den a la Ley, en la integración de las averiguaciones previas, en el procedimiento ante el Consejo así como durante el tratamiento aplicado a los menores; funciones que son adecuadas, para el mejor desempeño de la labor que le ha sido encomendada a esa área, que como cualquier otra, requiere de una cabeza que dirija el curso de la misma.

Por otra parte, tenemos que la Dirección de Comisionados, para su funcionamiento se divide en tres subdirecciones, para cumplir con el objetivo de la misma, siendo estas:

- 1.- Subdirección de Investigaciones.
- 2.- Subdirección de Procedimientos.
- 3.- Subdirección de Control de Medidas.

1.- En esta Subdirección, el Comisionado de Investigaciones asume el carácter de autoridad instructora de la averiguación previa recibida, sea con o sin menor.

2.- Al quedar a disposición del Consejo Unitario el menor, el Comisionado de Procedimiento interviene en su carácter de parte, en representación de los

intereses que legalmente le competen.

3.- El Comisionado de Control de Medidas, actúa en el procedimiento durante la fase de aplicación de la medida impuesta por el Consejero Unitario. Su función es la de verificar la justa aplicación del tratamiento a que ha quedado sujeto el menor infractor.

Las actividades que se desarrollan para cumplir con este objetivo son las siguientes:

-Elaborar la dinámica jurídica de cada caso, señalando la gravedad de la infracción, así como el grado de participación del menor en la comisión de la misma.

-Durante la elaboración del Plan de Tratamiento Integral, se realiza el análisis jurídico de la infracción y su gravedad, así como la delimitación de la problemática del menor, a efecto de robustecer el tratamiento al que será sometido.

-Asiste a las sesiones del Consejo Técnico Interdisciplinario de tratamiento en internación, así como a las Reuniones Técnicas de evaluación de tratamiento externo, en donde se analizan de manera conjunta el desarrollo del tratamiento.

-Promueve ante los Consejeros Unitarios la revocación de la medida del tratamiento externo a tratamiento interno cuando los menores no han asistido a sus sesiones técnicas.

-Interpone el Recurso de Apelación contra las resoluciones de evaluación que emitan los Consejeros Unitarios, en el sentido de modificar o dar por terminada la medida de tratamiento impuesta al menor infractor.

Finalmente, es preciso señalar que el motivo por el cual en el apartado anterior se especificaron las funciones de la subdirección de Control de Medidas, se debe a que en el desarrollo del presente trabajo, no se abarca la etapa en la cual actúa el comisionado adscrito a esta subdirección de control de medidas, por ello y para no hacer a un lado a esta figura, únicamente se reseñan sus funciones, al formar parte de la Dirección.

La anterior división, a mi criterio es la más acertada, puesto que para cada una de las etapas del procedimiento, se cuenta con personal con mayor experiencia y conocimiento de las diligencias específicas que tienen que desahogarse, esto a fin de lograr una especialización en cada área, y así lograr una eficaz labor en la procuración de justicia.

### **3.- CONCEPTO Y FUNDAMENTO LEGAL.**

#### **3.1. CONCEPTO.**

Propiamente no existe un concepto de lo que es el Comisionado de Menores, dada la novedad de la figura, a casi diez años de su creación, motivo por el cual en la doctrina no se han creado conceptos relativos a la figura en estudio, sin embargo, de la fracción II del artículo 35 de la Ley de la Materia, se desprende que:

"35.- Fracción II.- La de procuración, que se ejercerá por medio de los Comisionados y tiene por objeto proteger los derechos y los intereses legítimos de las personas afectadas por las fracciones que se atribuyan a los menores, así como los intereses de la sociedad en general..."

Sin embargo, esta definición es ambigua en relación a toda la función que realiza; ya que se refiere a la protección de los intereses legítimos de la sociedad, y dentro de ella, el Comisionado actúa dentro del procedimiento

como autoridad investigadora, como parte y como vigilante del seguimiento de la medida de tratamiento aplicado a los menores infractores.

En esta virtud y en una apreciación personal, el Comisionado es: El órgano encargado de la procuración de justicia en materia de menores, al velar por los intereses de la sociedad, en especial de las personas afectadas por las infracciones cometidas por mayores de once y menores de dieciocho años, cuya finalidad es investigar e integrar la averiguación previa, a fin de ejercitar la acción legal, de la cual es titular, para los efectos de actuar como parte, vigilando el principio de legalidad, representar a la parte ofendida y solicitar la aplicación de la medida más adecuada para lograr la adaptación social de los menores infractores y prevenir su reiterancia.

Lo anterior se formula, en base a las atribuciones de que goza el Comisionado y que más adelante se detallarán.

### **3.2. FUNDAMENTO LEGAL.**

El Comisionado de Menores, no tiene un fundamento legal, ya que únicamente en la Ley de la materia se crea y regula, por lo que carece de fundamento constitucional al ser un auténtico representante social y fungir como órgano acusador ante el Consejo de Menores, previo ejercicio de la acción legal de la que goza, consistente en poner a disposición de los Consejeros Unitarios a los menores para resolver su situación jurídica.

Sin embargo, como ya anteriormente se había dicho, en una interpretación extensiva del artículo 18 de nuestra Carta Magna, se ampara toda la justicia en materia de menores, abarcando obviamente al Comisionado.

En una interpretación literal del citado precepto, el Comisionado

resulta anticonstitucional, puesto que el órgano encargado únicamente del ejercicio de la acción penal y de representación social, lo es el Ministerio Público, tal como se desprende del numeral 21 de la Ley Suprema, sin embargo, no hay que perder de vista la resolución emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 27 de junio de 1994, referente a la contradicción de tesis número 14193 entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero y Cuarto en Materia Penal del Primer Circuito, en lo que a nuestra Materia, expone:

*"...de lo antes señalado, se deduce que el procedimiento seguido a un menor de edad a cargo del llamado Consejero Unitario, reviste formal y materialmente los matices en un proceso de características análogas a las dispuestas en el proceso penal federal, tan así es que el artículo 45 de la Ley que le da sustento (Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal), dispone que el mismo deberá satisfacer los requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales, en esta virtud es que también por disposición legal (artículo 51 a 54) en dicho procedimiento se actualiza una relación de partes entre el menor a quien se atribuye la comisión de una infracción, su defensor, el llamado COMISIONADO y el Consejero Unitario conforme a la cual existe una delimitación de sus específicas funciones, puesto que la defensa habrá de abocarse a la vigilancia de las garantías del menor infractor en ese procedimiento; el comisionado desempeña un papel sustancialmente similar al asignado en el procedimiento penal ordinario, al agente del Ministerio Público, es decir, se constituye en la parte persecutora, en tanto a quien corresponde resolver en definitiva aplicando el derecho, es al referido consejero unitario..."*

Como se observa, la figura en cita, tiene justificada su función pro-social, al cumplir con un objetivo, siendo este la procuración de justicia, al representar los derechos e intereses legítimos de la sociedad en general y, en particular, de las personas directamente agraviadas por la comisión de infracciones que se atribuyan a menores de edad.

Sin embargo, y es propuesta en el presente trabajo, el hecho de que se realice una reforma al artículo 18 constitucional, en el sentido de que se

adicione un párrafo, en el cual se contemple específicamente la figura de representación social en materia de menores a fin de que su estructura crezca y se fortalezca para cumplir cabalmente en su cometido, ampliando sus atribuciones y campo de acción con un aire constitucional y no únicamente reglamentado en una ley secundaria.

En tales condiciones, el actual numeral 18 párrafo cuarto, a la letra refiere:

*"La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".*

Y la adición que se propone, es en los términos siguientes:

*"La prevención de la delincuencia de menores estará a cargo de la Unidad Administrativa designada por el Ejecutivo Federal o Estatal . La procuración de justicia en materia de menores estará a cargo del Comisionado, quien tendrá el carácter de representante social".*

Propuesta que se formula, con la finalidad de que se unifique a nivel nacional, el tratamiento aplicado a los menores infractores, ésto es, que las legislaciones estatales sean de naturaleza garantista y no como a la fecha que existen sistemas tutelares, ésto reglamentado por nuestra Carta Magna; y sobre todo, que exista un representante social, que sea el encargado de velar por la legalidad en todo procedimiento, y en especial, que vele por los intereses de la parte agraviada; representante social previsto en nuestra Constitución, para que tenga sustento a fin de cumplir con el objetivo que le ha sido encomendado en el Distrito Federal.

Ahora bien, el sustento del Comisionado, lo encontramos en la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores del Distrito Federal en Materia

Común y para toda la República en Materia Federal, específicamente en la fracción II del artículo 35 de la citada Ley, y que a la letra dice:

“Artículo 35.- La unidad administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores, desempeñará las funciones que a continuación se señalan:

I....

II.- La procuración, que se ejercerá por medio de las comisionados y que tiene por objeto proteger 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...”

De esta fracción, se deduce toda la estructura, funciones, atribuciones, alcances y limitaciones del Comisionado, precepto que es insuficiente, dado el aumento que se ha dado en la delincuencia infanto- juvenil, por lo que considero que se requiere de la creación de un instrumento que reglamente esta función, para que dicha figura, no sea rebasada por la delincuencia.

#### **4. CARACTERISTICAS Y FUNCIONALIDAD.**

##### **4.1. CARACTERISTICAS.**

La Institución del Comisionado se encuentra conformada 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 Ley de la Materia y la Doctrina, relativa al Ministerio Público y aplicada análogamente, y que a continuación se señalarán.

El Principio de Jerarquía, tomando en cuenta que pertenece a una Unidad Administrativa cuyo titular es el Director General de Prevención y

Tratamiento de Menores Infractores, la cual está organizada jerárquicamente bajo la dirección y exclusiva responsabilidad de aquél motivo por el cual desde el Director de Comisionados hasta el administrativo de menor jerarquía 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 de esa materia.

En atención a lo anterior, Marco Antonio Díaz de León, considera que "...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..."<sup>8</sup>

Retomando esta idea, es aplicable al Comisionado puesto que no está subordinado a ningún poder del estado, a pesar de depender del Ejecutivo, lo cual no viola ni transgrede su autonomía, logrando cumplir con su función social y jurídica.

El Principio de Indivisibilidad, de igual forma rige al Comisionado, 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 la actuación legal.

El Comisionado, tiene un estatus de independencia respecto a los órganos del Consejo de Menores, pues aún cuando ambas instituciones forman parte de la Secretaría de Gobernación, en su calidad de Unidad

---

<sup>8</sup>Díaz de León, Marco Antonio. Teoría de la Acción Penal. Textos Universitarios, S.A. México, 1974. Pp. 302.

Administrativa y Organismo Administrativo desconcentrado, respectivamente, las personas que realizan las funciones de Comisionados no reciben ordenes ni del Consejo de Menores ni de alguno de los poderes ya sea Legislativo o Judicial; no obstante que el Comisionado al realizar su actividad es un auxiliar de los Organismos del Consejo, pues en última instancia lo que hace es pedir la aplicación del Derecho, conforme a las facultades que le confiere la Ley para el Tratamiento de Menores.

El Principio de Sustitución de Funciones, es aplicable al Comisionado, ya que no se admite la sustitución de la figura en el ejercicio de las atribuciones, ni de parte de los particulares ofendidos ni en algún organismo de Estado, pues precisamente el Comisionado es quien, una vez agotada la etapa de investigación, pone a disposición del Consejo, a los menores a quienes se les atribuya la comisión de una infracción tipificada en las leyes penales como delito; de igual forma, él se encarga de representar a los ofendidos y en general a la sociedad, durante el procedimiento que se le siga a los menores solicitando a los Consejeros Unitarios la aplicación de las medidas de tratamiento externo o interno, de orientación o protección previstas en la Ley, así como de dar el seguimiento debido al cumplimiento de los tratamientos que se les decreta a los infractores.

El Comisionado interviene en el procedimiento ante el Consejo de Menores como parte, al ejercer funciones de procurador, y tiene como objetivo proteger los intereses de las personas afectadas por la comisión de una infracción, especialmente, al existir en sus actuaciones la protección de intereses de carácter público y no siempre se encuentra un antagonismo con él o los otros sujetos procesales, que en este caso serían los menores a los que se les atribuya la comisión de una infracción o su defensa. Además, el Comisionado durante el procedimiento no tiene facultad decisoria, sino que es reservada al Consejero Unitario quien debe de resolver la situación jurídica de quien se trate.

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 de las leyes penales por parte de los menores, lo que desarrolla mediante la persecución de estas infracciones de conformidad a los lineamientos que establece la ley de la Materia con la diferencia obvia, de que esta función no culmina con el ejercicio de la acción penal, sino con la puesta a disposición ante el Consejero Unitario en Turno, de la Averiguación Previa con o sin menor, así como con los objetos relacionados con la misma.

Una característica fundamental del Comisionado, es la analogía con el Ministerio Público ya que la Institución en cita, tiene la función social, al procurar la justicia y representar a los ofendidos, actuando en pro de estos a fin de no crear impunidad en los menores y sí lograr la rehabilitación de los infractores a fin de adaptarlos a la sociedad para prevenir su reinterancia en conductas ilícitas, al integrar debidamente las indagatorias, aportar las pruebas necesarias y formular los alegatos debidamente fundados y motivados, para la aplicación de la Medida, equitativa al perfil psicosocial del inculpado y la conducta realizada; con la única y gran diferencia, de que el Ministerio Público emana directamente de la Constitución, que cuenta con los ordenamientos jurídicos pertinentes para su organización y funcionamiento así como la estructura necesaria y medios idóneos para su finalidad; por el contrario el Comisionado deriva de una Ley secundaria, un solo artículo señala sus funciones, obligaciones y estructura, misma que es insuficiente para cumplir con el objetivo por el que fue creado, además de carecer de los medios necesarios e imprescindibles para cumplir con su función social; por tal motivo, a continuación se detallará más a fondo estas circunstancias.

#### **4.2 FUNCIONALIDAD**

Como se ha dicho, el Comisionado funge en Materia de Menores como representante de la sociedad, velando por sus intereses y por la debida impartición de justicia, por ello es que la víctima se encuentra actualmente, representada por un órgano técnico en derecho que vigila, en el ámbito de su competencia, por la estricta aplicación de la ley a fin de que no se fomente la impunidad derivada de acciones u omisiones antijurídicas, encausando dentro de la normatividad las conductas de menores que transgredan la norma penal, además, de prevenir su reiterancia, evitando con esto la susceptibilidad a contaminación criminógena de los menores.

En base a esto, la función Constitucional encargada al Ministerio Público es delegada al Comisionado, exclusivamente en menores, quien se encarga de investigar infracciones, ejercitar la acción legal ante el Consejo y formular la acusación. Todo lo anterior, se circunscribe alrededor de la sociedad y en especial de la víctima.

Dicha función, en base a lo preceptuado en el artículo 35 de la Ley para Menores, consiste en:

"Artículo 35.- La Unidad Administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores desempeñará las funciones que a continuación se señalan:

I.- La prevención, que tiene por objeto realizar las actividades normativas y operativas de prevención de menores infractores;

II.- La de procuración, que se ejercerá por medio de los comisionados y que tiene por objeto proteger 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, conforme a lo siguiente:

a) Investigar las infracciones cometidas por, los menores, que le sean

turnadas por el Ministerio Público, conforme a lo previsto en las reglas de integración de la investigación de infracciones de esta ley;

b) Requerir al Ministerio Público y a sus auxiliares, a fin de que los menores sujetos a investigación les sean remitidos de inmediato;

c) Practicar las diligencias de carácter complementario que sean conducentes a la comprobación de los elementos constitutivos de las infracciones, así como las tendientes a comprobar la participación del menor en los hechos;

d) Tomar la declaración del menor, ante la presencia de su defensor;

e) Recibir testimonios, dar fe de los hechos y de las circunstancias del caso, así como de los instrumentos, objetos y productos de la infracción, pudiendo allegarse cualquier medio de convicción que permita el conocimiento de la verdad histórica;

f) Intervenir, conforme a los intereses de la sociedad en el procedimiento que se instruya a los presuntos infractores ante la Sala Superior y los Consejeros, así como en la ejecución de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento que se les apliquen;

g) Solicitar a los Consejeros Unitarios se giren las ordenes de localización y presentación que se requieran para el esclarecimiento de los hechos materia del procedimiento;

h) Intervenir ante los consejeros unitarios en el procedimiento de conciliación que se lleve a cabo entre los afectados y los representantes del menor y, es su caso, los responsables solidarios y subsidiarios, en relación con el pago de los daños y perjuicios acusados como consecuencia de las infracciones

cometidas por los menores;

i) La representación de los intereses sociales, las pruebas pertinentes y promover en el procedimiento las diligencias conducentes al esclarecimiento de los hechos que se atribuyan al menor;

j) Formular los alegatos en cada uno de los casos en que intervenga, solicitando la aplicación de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento que correspondan, y promover la suspensión o la terminación del procedimiento;

k) Interponer, en representación de los intereses sociales los recursos procedentes en los términos de la presente Ley;

l) Promover la recusación de los integrantes de la Sala Superior y de los Consejeros Unitarios, cuando los mismos no se inhiban de conocer de conformidad con lo establecido en este ordenamiento legal;

m) Poner a los menores la disposición de los consejeros, cuando de las investigaciones realizadas se desprenda su participación en la comisión de una infracción tipificada como delito en las leyes penales; y ,

n) Velar porque el principio de legalidad, en el ámbito de su competencia, no sea conculcado, promoviendo que el procedimiento se desahogue en forma expedita y oportuna;

III.- La de diagnóstico, tratamiento, seguimiento y servicios auxiliares, que tiene por objeto practicar el estudio biopsicosocial, ejecutar las medidas de tratamiento ordenadas por los consejeros en el desempeño de sus funciones;

IV.- La de carácter administrativo, que tiene por objeto la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el desempeño de las funciones propias de dicha Unidad; y

Las demás que le competen de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias y administrativas”.

En efecto, de lo anterior se vislumbra la función específica del Comisionado, la cual es diversa y amplia, motivo por el que la infraestructura con la que cuenta actualmente es insuficiente en relación con el campo de acción en que se desenvuelve, al conocer de las infracciones previstas en los Códigos Penales, Federal y para el Distrito Federal, además de que al abarcar todo el Distrito Federal y área metropolitana la carga de trabajo es excesiva, por lo que debido a esto, los asuntos en muchos de los casos se tramitan al vapor sin un estudio a fondo del cuerpo del delito y de la participación del activo, tratándose de asuntos sin que el menor se encuentre privado de su libertad; pero a pesar de ello, la funcionalidad del Comisionado, durante el período que ha existido, se considera de gran trascendencia dentro de la materia de menores, ya que ahora sí esta bien definido el carácter de las partes dentro del procedimiento, al contar el menor activo con un defensor, sea particular o de oficio y la parte ofendida con un representante social, ya que en la anterior legislación, estas figuras radicaban esencialmente en el promotor, cuya naturaleza era híbrida; en tales condiciones, y por considerar que dicha funcionalidad puede mejorar e ir acorde con la creciente ola delincencial infanto-juvenil, para que en lo futuro cuente con toda la infraestructura necesaria, a efecto de que no quede obsoleta la figura del Comisionado; a continuación se hacen algunas reflexiones que pudiesen aportar algo positivo.

En primer lugar, me pregunto ¿Cómo es posible que la autoridad ejecutora de las medidas aplicadas y el órgano de acusación dependan de

la misma unidad administrativa?

Esto es, que en materia de adultos, lo cual resultaría inconcebible, que la Procuraduría de Justicia, sea local y federal, y la Dirección de Prevención y Readaptación Social, dependieran del mismo tronco, supuesto que le otorgaría un poder increíble a la primera, y como consecuencia una inseguridad jurídica al gobernado, respecto a acceder a un beneficio de libertad anticipada o alguna otra figura similar; cosa que en materia de menores si acontece, lo que da origen a que la Dirección de Comisionados sea relegada y se le de prioridad a los Centros de Tratamiento para la liberación de los menores en ellos internos, olvidando el aspecto jurídico que rodea el internamiento o externamiento de aquéllos.

Para corroborar lo mencionado, cabe precisar que, efectivamente la Dirección de Comisionados en su carácter de órgano de procuración de justicia actúa como acusador y ante el Consejo solicita las medidas de tratamiento interno o externo, orientación o protección; específicamente hablando, del tratamiento se aplica en base a la gravedad de la infracción, y perfil biopsicosocial del infractor, siendo la más "drástica" el tratamiento en internación; como ejemplo, en un supuesto caso, el Comisionado al formular los alegatos, solicita el internamiento del menor a fin de que, a través de un tratamiento interdisciplinario se corrija su conducta, medida con la cual el Comité Técnico Interdisciplinario (dependiente del Consejo de Menores) y el propio Consejero están de acuerdo por lo que en resolución Definitiva se decreta precisamente esa medida, la cual será compurgada en los Centros de Tratamiento dependientes de la propia Dirección General de Prevención y Tratamientos de Menores, a efecto de que el menor reciba la ayuda adecuada a su problemática.

Sin embargo, al cabo de seis meses, en que se realiza la primera evaluación, en muchos de los casos se decreta la liberación de la medida,

pesar de que la infracción que cometió fue de Homicidio Calificado, Robo con Violencia, Violación, Privación Ilegal de la libertad u otras consideradas por los Códigos de Procedimientos Penales, Federal y del Distrito Federal de aplicación supletoria, y que en Materia de Adultos no procede algún tipo de beneficio o substitutivo; liberación que procede, en base a la "evolución del menor", olvidando totalmente la gravedad de la infracción que cometió, las circunstancias exteriores de ejecución, el daño causado a la víctima, por ello se han suscitado una serie de conflictos entre las áreas mencionadas de la Dirección General, pues mientras los técnicos pugnan por la liberación, los Comisionados adscritos a la Subdirección de Control de Medidas se oponen tajantemente a ello dando origen a verdaderas batallas en las sesiones técnicas, en donde en la mayoría de los casos resultan victoriosos los técnicos.

Por lo tanto, sería una buena decisión que la Dirección de Comisionados se independizara de la Dirección General para actuar de manera autónoma y así cumplir cabalmente con su cometido sin la intervención de una superioridad.

En segundo lugar, sería apropiado en base a la función social que desempeña y para combatir la delincuencia infanto-juvenil, que está en claro aumento día a día, tanto en número como en gravedad, que la Dirección de Comisionados se eleve a nivel de Procuraduría a fin de que le sean proporcionados los medios e infraestructura necesaria para cumplir con su objetivo; es decir, que el número de comisionados aumente, los plazos para resolver y dictar el acuerdo de puesta a disposición se amplíe como lo ordena el artículo 19 Constitucional a setenta y dos horas y no como actualmente lo prevé la Ley de Menores en su artículo 46, con un plazo de veinticuatro horas; que se le dote de una área de servicios periciales, con personal capacitado en cada materia, así como un grupo especial para auxiliar a los comisionados en el cumplimiento de sus atribuciones, similar a la Policía

Judicial.

Actualmente, el área de Investigaciones cuenta con dos Comisionados en Turno y un auxiliar, número que en la mayoría de las veces es insuficiente para comparecer a todos los menores que remite el Ministerio Público, y que proviene de todo el Distrito Federal, al igual que el área de Actas sin Menor que se integra por dieciséis funcionarios, a cuyo cargo cada uno tiene como mínimo doscientas averiguaciones pendientes por resolver, lo que significa, una carga excesiva de trabajo y en consecuencia, un rezago impresionante por lo que en algunos asuntos llega a operar la prescripción, situación que provoca en los ofendidos una gran irritación.

Asimismo, el plazo con que cuenta el área de turno para remitir las actuaciones al Consejero Unitario para que resuelva la situación jurídica del menor, es de veinticuatro horas mismo que en la mayoría de los asuntos es insuficiente, pues se requiere de la práctica de diligencias complementarias para integrar completamente la averiguación previa, tales como declaración de testigos de hechos o de propiedad, dictámenes periciales o ampliación de estos, documentales privadas o públicas, confrontaciones, inspecciones, reconstrucción de hechos, entre otras.

Motivos por los cuales, se considera importante la unificación de las legislaciones de toda la República Mexicana, para que se vuelvan garantistas, debido a que en algunos estados aún se contempla al mismo gobierno como tutor de los menores infractores, y se les niega un debido proceso regido por el principio de legalidad, y a la víctima se le deja indefensa y al capricho de la autoridad paternalista; por lo tanto, se considera necesaria la implantación de legislaciones garantistas que contemplen a la figura del Comisionado o alguna similar, para que así la víctima, sea donde sea, esté representada y asesorada por un órgano técnico que vele por sus intereses.

Como propuesta, se estima que la Dirección de Comisionados se eleve a rango de Procuraduría de Justicia en Materia de Menores, y tenga el nivel de fuero federal y común, en atención a que los menores cometen todo tipo de infracciones y existe únicamente un organismo impartidor de justicia como lo es el Consejo de Menores, en el caso de nuestra ciudad, o los Consejos Tutelares, en el caso de algunas otras.

Asimismo, se dote a los Comisionados de un grupo especial con las funciones que desempeña la policía, no sin otro fin más que el de auxiliarlos en la integración de las averiguaciones, como lo sería la localización de testigos y presentación de los menores relacionados puesto que al no tener carácter coactivo y carecer de medios para hacer cumplir sus determinaciones; a esta figura podría denominársele Guardia de Menores.

Considero que con estas pequeñas observaciones, la actividad social de los Comisionados sería mucho mayor eficaz de lo que actualmente es, y se contrarrestaría de una mejor manera a la creciente delincuencia, donde intervienen en la mayoría de ellos menores de edad, esto encaminado a una mejor y más sana convivencia social garantizada de seguridad pública.

##### **5. EL COMISIONADO DE MENORES COMO ORGANO DE REPRESENTACION SOCIAL, ANALOGIAS Y DIFERENCIAS CON EL MINISTERIO PUBLICO.**

Al igual que muchas estructuras sociales existentes, el derecho es visto con desconfianza por los ciudadanos, ante esto el combate decidido a la impunidad exige la creación de nuevos instrumentos que devuelvan a la sociedad la confianza en las autoridades y que constituyan un efectivo medio de lucha contra la delincuencia.

La acusación, durante su evolución histórica, ha pasado por tres periodos:

**Acusación Privada.-** Sistema imperante en Grecia y Roma, en donde el ciudadano, directamente ofendido por el delito cometido, era quien llevaba la voz de la acusación ante los tribunales, quien ejercitaba la acción penal, sin admitir la intervención de terceros.

**Acusación Popular.-** Tiene su origen en Roma, en este caso, quien lleva la acusación ante el tribunal es un representante del grupo o la comunidad; este cambio introdujo una saludable y vigorosa forma en el procedimiento, porque el tercero asume en carácter imparcial y se desvincula de cualquier sesgo en la interpretación de los hechos.

**Acusación Estatal.-** Este sistema, que actualmente rige en todas las legislaciones modernas, corresponde a los órganos del Estado el deber de ejercitar la acción penal.

Como puede observarse, la creación de la institución ministerial se debió a la intención de traspasar la actividad inquisitoria e investigadora a un órgano del estado diferente de la autoridad judicial y, al mismo tiempo, a la decisión de limitar la función del tribunal a una actividad instructora y de valoración del material probatorio acumulado ante él, a efecto de evitar una dualidad de funciones.

Así, el Estado crea un órgano ex profeso para llevar la voz de la acusación ante los tribunales, sin permitir la intervención del ofendido o afectado por el delito. Su implantación se justifica pensando que con ello se evita que los delitos queden sin persecución, así como la impunidad de los delincuentes, ya que con esta forma se reduce al mínimo la posibilidad de que lleguen a un arreglo el infractor y la víctima.

De esta manera, observamos que el ofendido por una conducta delictuosa no tiene la categoría de parte en el proceso, quedando únicamente en calidad de simple coadyuvante para aportar al Ministerio Público, por sí o por medio de un apoderado, todos los datos que conduzcan a comprobar la existencia del delito, la responsabilidad del inculpado, así como la procedencia y monto de la reparación del daño, a fin de que, si lo estima pertinente, los ministre a los tribunales para conseguir una sentencia condenatoria y la reparación del daño causado.

La acusación en manos de un órgano estatal denominado "comisionados" en nuestro sistema procesal legal en materia de menores infractores, es la que mejor satisface el interés social. Desde el momento en que la infracción causa una lesión a los intereses de la colectividad, el estado, en razón de la defensa social que representa, se obliga a aplicar a los transgresores de la norma el tratamiento procedente, así como a reclamar que intervenga la jurisdicción y perseguir la reparación del daño. Proteger estos intereses es una necesidad de carácter esencialmente público, porque la infracción causa daños a los bienes de la colectividad.

En un sistema de derecho moderno, basado en un régimen de estricta legalidad y de seguridad jurídica, debe implantarse a nivel nacional, para una mejor procuración de justicia de menores, esquemas de enjuiciamiento legal tipo acusatorio en los que las funciones esenciales que se realizan en el proceso, no residan en un solo sujeto de la relación procesal, sino que la acusación debe estar a cargo de un órgano del estado, en este caso de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, y específicamente en el Comisionado y la función de decisión en un Consejero con atribuciones jurisdiccionales.

El comisionado, en su carácter de órgano técnico y de representación

social en el procedimiento de menores infractores, tiene una íntima relación con el Ministerio Público, en atención al objetivo que persiguen, por ello a continuación se hace una relación de funciones y atribuciones de cada uno de ellos, de las que se vislumbran sus analogías y diferencias.

1.- El comisionado investiga, las infracciones cometidas por menores, que le sean turnadas por el Ministerio Público.

El Ministerio Público, de acuerdo al artículo 21 Constitucional, es titular de la acción penal y por consiguiente, de la investigación e integración de la averiguación previa, por lo que inicia la indagatoria y al acreditarse la minoría de edad del sujeto activo, declina competencia en favor del comisionado; demostrándose así una analogía, con la salvedad de que aquél recibe de éste la Averiguación Previa ya iniciada, al ser la única autoridad facultada para recibir denuncias y/o querellas, solicitar a la autoridad las medidas precautoria de arraigo, aseguramiento y embargo, ordenar la detención o retención de los indiciados, determinar la reserva o ejercicio de la acción penal, (artículos 2, 113, 114, 115, 116, 117 y 118 del Código Federal de Procedimientos Penales) lo que diferencia a ambas figuras.

2.- El comisionado practica las diligencias de carácter complementario que sean conducentes a la comprobación del cuerpo de las infracciones así como la participación del menor en los hechos.

El Ministerio Público practica y ordena la realización de todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y a la demostración de la probable responsabilidad del inculpaado; una vez que lo hace, remite las actuaciones al comisionado (artículo 2 fracción II y 123 del Código Federal de Procedimientos Penales).

3.- El comisionado debe tomar la declaración del menor en presencia

de su defensor.

Es una obligación constitucional que debe ser observada tanto por el Ministerio Público, el Comisionado y los órganos jurisdiccionales.

Lo anterior, representa una analogía, en atención a lo dispuesto en los artículos 36 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores y 128 del Código Federal de Procedimientos Penales, consistente en las garantías que deben respetarse a todo sujeto involucrado en un hecho ilícito.

4.- El comisionado recibe testimonios, da fe de hechos y de las circunstancias del caso.

Por su parte el Ministerio Público, de acuerdo a los artículos 123, 124, 125 y 127 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, al recibir la noticia criminosa debe iniciar la averiguación conducente, a fin de recabar toda la información necesaria para la comprobación del cuerpo del delito, impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas, objetos o defectos del mismo, saber qué personas fueron testigos, evitar que el delito se siga cometiendo, en su caso, y proceder a la detención de los que intervinieron en su comisión, en los casos de delito flagrante; iniciará el acta correspondiente asentando los datos necesarios, citará a declarar sobre los hechos que se averigüen a las personas que por cualquier concepto participen en ellos.

De lo anterior, se demuestra una analogía en cuanto a recabar de pruebas, sin embargo el Ministerio Público tiene un campo de acción mucho más amplio.

5.- El comisionado solicita a los consejeros, se giren las ordenes de localización y presentación que se requieran para el esclarecimientos de los

hechos.

El Ministerio Público, en ejercicio de la acción penal, solicita se giren las ordenes de comparecencia y de aprehensión, que sean procedentes (artículo 136 fracción II y 157 del Código Federal de Procedimientos Penales).

6.- El comisionado interviene ante los Consejeros Unitarios en el procedimiento de conciliación que se lleva a cabo entre los afectados y los representantes legales del menor, en relación con el pago de los daños y perjuicios causados como consecuencia de las infracciones cometidas.

El Ministerio Público, dentro de la averiguación previa, practica y ordena la realización de todos los actos conducentes a acreditar la reparación del daño, y en casos procedentes promover la conciliación de las partes (artículo 2 fracción II y X del Código Federal de Procedimientos Penales); durante el procedimiento ante el Juez, promueve el resarcimiento respectivo de los daños causados al ofendido (artículo 31 bis y 34 de Código Penal).

7.- El Comisionado aporta, en representación de los intereses sociales, las pruebas pertinentes y promueve en el procedimiento, las diligencias conducentes al esclarecimiento de los hechos que se le atribuyen al menor.

Al Ministerio Público, compete, una vez que ha ejercitado su acción penal, exhibir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados, y en general hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos (fracciones IV y VI del artículo 136 y 150 del Código Federal de Procedimientos Penales).

8.- El comisionado formula alegatos en cada uno de los casos en que intervenga, solicitando la aplicación de las medidas de orientación, protección y de tratamiento que correspondan y promover la suspensión o terminación del procedimiento.

Por su parte, el Ministerio Público una vez cerrada la instrucción, formula conclusiones por escrito (artículo 291 del Código Federal de Procedimientos Penales); asimismo, el Ministerio Público, puede solicitar la suspensión del procedimiento y la aplicación de medidas precautorias patrimoniales para asegurar la continuación del mismo.

9.- El comisionado, en representación de los intereses sociales, interpone los recursos procedentes; en este caso únicamente la apelación.

En relación a esto, el citado recurso procede únicamente contra las resoluciones inicial, definitiva y a las que modifiquen o den por terminado el tratamiento, y tiene por objeto obtener la modificación o revocación de las resoluciones; debe interponerse dentro de los tres días siguientes contados a partir del en que surta sus efectos la notificación (artículo 63, 64 y 68 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores).

Relativo al Ministerio Público, puede interponer la apelación, que tiene por objeto examinar si en la resolución recurrida no se aplicó la ley o ésta fue inexacta, si se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba, si se alteraron los hechos, o no se fundó y motivó correctamente; los agravios deben formularse al interponer el recurso o en la vista del asunto; asimismo, el recurso se puede interponer por escrito o verbalmente en el acto de la notificación o dentro de los cinco días siguientes tratándose de sentencia o de tres días si se interpone contra un auto (artículo 363, 364 y 368 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Una diferencia muy grande entre uno y otro, radica en que el Ministerio Público además de la apelación tiene otros medios de impugnación para lograr la modificación o revocación de una resolución, siendo éste el recurso de revocación y denegada apelación, medios que el Comisionado no los puede hacer valer simplemente porque la Ley aplicable no los prevé.

10.- El Comisionado debe promover la recusación de los integrantes de la sala superior y de los consejeros unitarios, cuando los mismos no se inhiban de conocer.

De acuerdo a los artículos 444 al 464 del Código Federal de Procedimientos Penales no contemplan específicamente que el Ministerio Público deba promover la recusación del juez o magistrado que conozca del asunto, sin embargo de los mismos se desprende que cualquiera de las partes lo puede solicitar, por lo tanto no es una facultad potestativa, como la Ley de los menores impone al Comisionado.

11.- El comisionado, pondrá a los menores a disposición de los Consejeros, cuando de las investigaciones realizadas se desprenda su participación en la comisión de la infracción.

Por su parte, el Ministerio Público al ejercitar la acción penal ante los tribunales lo hará con o sin detenido; en el primer caso, una vez que, de las diligencias practicadas se desprendan elementos suficientes para demostrar la participación del activo en la comisión del delito que se le atribuya, de inmediato lo pondrá a disposición del juzgador en el reclusorio o centro de salud respectivo, dentro de las 48 horas siguientes a que fue detenido, en cambio los Comisionados cuentan con tan sólo 24 horas para cumplir la disposición antes citada (artículo 134 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Lo anterior demuestra, someramente que, entre el Comisionado y el Ministerio Público no existe gran diferencia en cuanto a funciones, sino que por el contrario, la Institución Ministerial tiene mayor número de facultades y atribuciones que le permiten realizar su cometido de una mejor manera, y el Comisionado únicamente ejecuta diligencias complementarias de las realizadas por aquél.

Asimismo, la infraestructura ministerial está perfectamente adecuada a las necesidades de la sociedad, situación de la que adolece el Comisionado, motivo por el cual se reitera la necesidad de elevarlo a rango federal y reglamentarlo constitucionalmente para así hacer frente a la delincuencia cada día creciente; ante ello en Ministerio Público al recibir la denuncia o querrela y percatarse de la minoría de edad del agente activo, inmediatamente declina su competencia y deja de conocer del asunto, suspende la práctica de cualquier diligencia para que el representante social en Menores, lo haga conforme a derecho.

Con esto se da por concluido el segundo capítulo de la investigación que se realiza, para enseguida analizar la función realizada por los Comisionados en las etapas procesales que conforman de la materia de menores infractores así como la problemática que enfrenta ante la interpretación y aplicación del principio garantista que orienta a la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para toda la República en Materia Federal y para toda la república en Materia Federal.

**CAPITULO III.**  
**LA ACTIVIDAD DEL COMISIONADO EN EL PROCESO**  
**DE MENORES INFRACTORES.**

- 1. COMO AUTORIDAD INVESTIGADORA**
  
- 2. COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO ANTE EL CONSEJO DE MENORES**
  - 2.1. ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE MENORES**
  
  - 2.2. ETAPAS PROCEDIMENTALES**
  
- 3. LA PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTA EL COMISIONADO ANTE EL PRINCIPIO GARANTISTA DE LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.**

**ESTA TESIS NO SALI**  
**DE LA BIBLIOTECA**

En este capítulo, se analizarán las funciones que desempeñan los Comisionados durante toda la secuela procedimental, tanto en la etapa investigadora como ante el Consejo de Menores, en donde pasa a ser, de autoridad a parte integrante a la trilogía procesal.

De conformidad con el artículo 21 constitucional, el Ministerio Público, es la única autoridad facultada para el ejercicio de la acción penal, cuando dicho representante social tiene conocimiento de que un menor de edad está involucrado en la comisión de una infracción a las leyes penales, de inmediato lo remite junto con las actuaciones de averiguación previa al área de Comisionados perteneciente a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores Infractores, quienes de conformidad con el numeral 35 de la Ley que los rige son el órgano encargado de procurar justicia con facultades de representar los intereses legítimos de la sociedad y de los afectados con motivo de la conducta antisocial desplegada por el menor.

Al ser puesto el menor a disposición del Comisionado, por la autoridad competente, junto con la averiguación previa que da cuenta de los hechos atribuidos al menor realiza todas las diligencias necesarias tendientes a perfeccionar la indagatoria, al integrar la investigación dentro de un lapso de veinticuatro horas, para ponerlo a disposición del Consejero Unitario en turno, quien al recibir las actuaciones radica el asunto y abre el expediente del caso, procedido a tomar su declaración inicial ante un defensor, sea particular o de menores y con la presencia del Comisionado, contando con un término de cuarenta y ocho horas para resolver la situación jurídica del presunto infractor; plazo que puede ampliarse por otras cuarenta y ocho horas más si así lo solicita el menor o su defensa, con la finalidad de ofrecer pruebas pertinentes a desacreditar su participación en los hechos que le han sido atribuidos; con lo que se inicia el procedimiento ante el Consejo de Menores.

La actividad realizada por los comisionados encuentra su fundamento legal, en el artículo 35 fracción II de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, y que a la letra dice:

“La unidad administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores, desempeñará las funciones que a continuación le señalan:

I ...

II. La de procuración que se ejercerá por medio de los comisionados y que tiene por objeto proteger 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”

Asimismo, el citado artículo y fracción se conforman de catorce incisos, en los que se especifican las funciones y atribuciones que deben observar y cumplir durante su actuación en las fases procedimentales; por lo tanto, a continuación se analizarán detalladamente, según corresponda.

## **1. COMO AUTORIDAD INVESTIGADORA.**

En esta etapa, se comprenden las diligencias practicadas desde el momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de la noticia criminosa e inicia las indagaciones preliminares, y su consecuencia inmediata y necesaria, una vez que se ha logrado obtener el materia probatorio para presumir la participación de un menor en la infracción, es que el órgano de acusación, es decir, en Comisionado, la ejercerá si han quedado satisfechos los requisitos legales y solicitará la apertura del proceso, tal como lo establece la ley que rige la Materia de Menores.

En esta fase, actúa de manera libre y soberana al aplicar su criterio para la debida integración de las averiguaciones previas, al ser aquí una

auténtica autoridad investigadora, sujetándose a las disposiciones previstas en los incisos que a continuación se mencionan, pertenecientes a la fracción II del numeral 35 de la ley para el Tratamiento de Menores Infractores vigente y aplicables.

a) Investigar las infracciones cometida por los menores, que le sean turnadas por el Ministerio Público, conforme a lo previsto en las reglas de integración de la investigación de infracciones de esta Ley;

Lo anterior se traduce en que el comisionado, al tener ya en su poder la Averiguación Previa tiene la obligación de investigar dentro de los parámetros de la Ley, todas y cada una de las infracciones que presumiblemente hayan cometido los menores, esto es bajo las directrices que para tal efecto señalan el Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria a la propia Ley de Menores vigente.

b) Requerir al Ministerio Público y a sus auxiliares, a fin de que los menores sujetos a investigación le sean remitidos de inmediato;

Consiste en que, el Comisionado al recibir la Averiguación Previa debe verificar si los relacionados están privados de su libertad y a su disposición, por lo que en tal caso, requiere al Ministerio Público o Policía Judicial para que de inmediato los trasladen a sus oficinas a fin de iniciar la integración de la averiguación previa, hecha excepción cuando una mesa de trámite es la que dio seguimiento del acta o bien se otorgó al menor algún beneficio de libertad. Esto en atención a que, el Ministerio Público una vez que detecte la minoría de edad del agente activo tiene la obligación de remitir las actuaciones de los comisionados sin mayor retraso, a fin de no violar los derechos de los sujetos.

c) Practicar las diligencias de carácter complementario que sean

conducentes a la comprobación de los elementos constitutivos de las fracciones, así como las tendientes a comprobar la participación del menor en los hechos;

El Ministerio Público al recibir la denuncia o querrela, practica las diligencias conducentes a fin de comprobar el cuerpo de las infracciones así como la participación de los sujetos activos, sin embargo al practicar el certificado médico de edad clínica probable o recabar el acta de nacimiento constata la minoría de edad, inmediatamente suspende su acción y envía lo actuado a Comisionados; en muchas de las veces incompleta, motivo por el cual, tanto el departamento de Turno o de Actas sin Menor, deben de allegarse de las probanzas conducentes y necesarias para estar en posibilidad de ejercitar la acción legal ante el Consejo de Menores.

d) Tomar declaración al menor, ante la presencia de su defensor,

Al momento de que el menor es sujeto a investigación ante comisionados, puede hacer valer la garantía consagrada en la fracción II del artículo 20 Constitucional, consiste en declarar o no, para tal efecto, al realizar dicha diligencia el menor tiene y debe estar asistido por un defensor, sea particular o de menores, es decir, de oficio, a fin de dar su versión sobre los hechos que se le imputan o bien aceptarlos, siempre y cuando esté asistido por un defensor, por él nombrado.

e) Recibir testimonios, dar fe de hechos y de las circunstancias del caso, así como de los instrumentos, objetivos y productos de infracción, pudiendo allegarse cualquier medio de convicción que permitiera el conocimiento de la verdad histórica;

Este inciso se relaciona con el c), ya que ambos se traducen en la recopilación de los medios de prueba previstos en el Código Federal de

Procedimientos Penales de aplicación supletoria, tales como testimoniales, periciales, inspecciones, reconstrucción de hechos; para lo cual goza de fe pública y de los medios adecuados, tales como servicios periciales e investigadores que se abocan a la localización y presentación de personas cuyos dichos son relevantes para la culminación de la fase investigadora, es decir, comprobar la existencia del cuerpo del delito y la participación de los menores relacionados, al igual que recabar documentos tanto públicos como privados a fin de integrarlos a la averiguación.

f) Solicitar a los consejeros unitarios que giren las ordenes de localización y presentación que se requieran para el esclarecimiento de los hechos materia del procedimiento,

Esta función se asemeja a la realizada por el Ministerio Público investigador al ejercitar la acción penal ante la autoridad judicial sin detenido y se solicita se gire la orden de aprehensión o de comparecencia al inculpado para tomar su declaración preparatoria y así iniciar el procedimiento; en efecto, los Comisionados de Investigaciones, en específico los de turno, si el menor tiene derecho a la externación (igual que el de libertad provisional bajo caución) sea con garantía o sin ella, decreta la libertad del indiciado, sin perjuicio que esté integrada plenamente la averiguación y así la ponga a disposición del consejo, y por lo que hace al departamento de Integración y Seguimiento de Actas sin Menor, de igual forma recibe la indagatoria y realiza las diligencias pertinentes para su debida integración, incluyendo la citación del menor activo, motivo por el cual, una vez culminada su función remite el expediente al Consejo en turno, en ambos casos, las puestas a disposición son sin menor, en consecuencia se solicita al Consejero Unitario el libramiento de la orden de localización y presentación respectiva, a fin de que el referido menor rinda su comparecencia inicial y así iniciar el procedimiento respectivo.

g) Poner a los menores a disposición de los consejeros, cuando de las investigaciones realizadas se desprenda su participación en la comisión de una infracción tipificada en las leyes penales;

Se traduce, en el ejercicio de la acción penal cuyo titular es el Ministerio Público, sin embargo en menores el Comisionado es el que ejercita la acción legal que como órgano de procuración de justicia y de representación social, realiza mediante el Pliego de Puesta a Disposición, una vez que del caudal probatorio recolectado se desprendan elementos suficientes que muestre la existencia del cuerpo de la infracción que se le atribuya considerada en la ley penal como delito y su participación en la misma, culminando así su función investigadora donde funge como autoridad.

## **2. COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO ANTE EL CONSEJO DE MENORES.**

Aquí hay que distinguir dos fases, la Persecutoria y la Acusatoria, que el Comisionado desarrolla en el procedimiento.

La primera (Fase Persecutoria), se desarrolla paralelamente con el proceso, abarcando dos periodos de instrucción: la Previa, que surge con el Auto de Radicación a través del cual el órgano jurisdiccional o consejero efectúa su primer acto de imperio y el comisionado pierde su poder de autoridad convirtiéndose en parte del proceso y termina con la resolución inicial; y la formal, que parte del momento en que se notifica la resolución indicada y finaliza con el auto que declara cerrada la instrucción. Aquí se perfecciona la investigación y se va preparando el material probatorio con proyecciones directas a la Resolución Definitiva.

La segunda (Fase Acusatoria), una vez intentada la acusación legal en

abstracto al promoverse ante el Consejo el pliego de puesta a disposición, se impone concretarla en el proceso, misma que finaliza al término del periodo instructor y constituye la fase acusatoria. Si al agotar la instrucción ha sido satisfactorio el resultado de las pruebas desahogadas para sostener que el probable infractor es partícipe en el ilícito que se le atribuye la acusación se habrá concretado y el Comisionado podrá fundar sus pretensiones, señalando las diversas cuestiones que van a ser el objeto de la decisión definitiva del consejero solicitando la medida aplicable así como la reparación del daño que pueda resultar de la infracción cometida. Si al finalizar la instrucción se carece de pruebas suficientes, el órgano de acusación no podrá llevar adelante la acción ejercitada y al formular alegatos serán en sentido inacusatorio, poniendo fin a la acción que se inicio y por consiguiente hará que el proceso concluya.

El fundamento de esta actividad, lo encontramos en el citado artículo 35 fracción II de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores vigente, específicamente en los siguientes incisos:

f) Intervenir conforme al los intereses de la sociedad, en el procedimiento que se instruya a los menores infractores ante la Sala Superior y los Consejeros, así como la ejecución de las medidas de orientación, de protección y tratamiento que se les aplique;

Como ya se dijo, el Comisionado pierde su imperio de autoridad y pasa a formar parte de la trilogía procesal, constituyéndose ahora sí, en representante de los intereses de la sociedad y en específico de la víctima, esto es, que en la primera y segunda instancia tiene el carácter de "defensor" de la parte ofendida al brindarle la orientación pertinente a fin de conseguir el objetivo de su denuncia o querrela, es decir, la impartición de justicia.

Asimismo, en este inciso se comprende la última etapa del

procedimiento, consistente en el tratamiento, la cual el comisionado tiene injerencia encaminada a que el mismo sea aplicado debidamente y por el tiempo necesario para adaptar a la sociedad a los menores y en el supuesto de que así sea, votar por la liberación de la medida aplicada.

h) Intervenir ante los consejeros unitarios en el procedimiento de conciliación que se lleve acabo entre los afectados y los representantes del menor y, en su caso, los responsables solidarios y subsidiarios, en relación con el pago de los daños y prejuicios acusados, como consecuencia de las infracciones cometidas por los menores;

Con fundamento en los artículos 86 y 87 de la Ley aplicable, cuando haya daños a reparar, el Comisionado adscrito mediante un escrito solicita al instructor día y hora para que se lleve acabo la audiencia conciliatoria, debiendo citar por ello al menor, sus legítimos representantes, defensor, la parte ofendida o quien tenga derecho a ello y el propio Comisionado.

Dentro de esta audiencia, el Comisionado hace el uso de la palabra en nombre y representación del ofendido para solicitar y dar a conocer la pretensión de la víctima respecto al daño que le fue causado, esto previa instrucción del ofendido, a continuación las personas encargadas de la defensa del menor de igual forma hacen uso de la palabra en donde manifiestan su deseo de reparar a no de alguna forma el daño ocasionado.

En el supuesto de que no quieran o acepten los representantes legales del menor resarcir los daños, concluye la diligencia, ya que esto es únicamente una exhortación, más no una obligación, motivo por el cual se ata de manos al Comisionado para tal fin, y lo único que puede hacer es solicitar se deje a salvo los derechos de la víctima respecto a la reparación del daño para que los haga valer en la vía y forma que a sus intereses convenga, lo que implica iniciar una instancia diferente e independiente,

nacer erogaciones e invertir tiempo para que finalmente sea prácticamente incobrable en monto de los daños causados.

Asimismo, en el caso de que los padres y defensor del infractor acepten cubrir el daño, entonces sí se cumple con uno de los fines de la ley, que es resarcir a la víctima el perjuicio sufrido por la comisión de la infracción, procediendo en algunos casos en perdón que extingue la acción legal.

i) Aportar en representación de los intereses sociales, las pruebas pertinentes y promover en el procedimiento las diligencias conducentes al esclarecimiento de los hechos que se le atribuyan al menor;

Durante el periodo de instrucción, en Comisionado cuenta hasta con cinco días para ofrecer las pruebas adecuadas para perfeccionar las recabadas durante la investigación, a fin de aportar a los Consejeros los elementos suficientes y bastantes para que en definitiva tenga la certeza para imponer alguna medida de orientación, protección o tratamiento, excluyendo así la duda que en su caso beneficie al infractor.

Estas pruebas son de cualquier especie o naturaleza, y las conducentes al esclarecimiento de los hechos, previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, salvo aquéllas que vayan contra el derecho y las buenas conductas.

j) formular los alegatos que en cada uno de los casos en que intervenga, solicitando la aplicación de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento que correspondan, y promover la suspensión o terminación del procedimiento;

Los alegatos representan la culminación de la intervención del

comisionado ante el Consejero Unitario, pues constituyen la fase acusatoria, al consistir en que de manera plena se compruebe el cuerpo de cada infracción atribuida al igual que las calificativas que en su caso maticen el evento antijurídico o alguna circunstancia atenuante, así como la participación del menor; todo esto en base al estudio minucioso de las constancias probatorias que conforman el expediente, ya que como órgano técnico, le corresponde acreditar motivadamente cada uno de los elementos, adjetivos, subjetivos y normativos que exija el tipo penal, encuadrar el grado de participación del activo y finalmente, en base a las circunstancias exteriores de ejecución las peculiaridades del menor, el daño causado al bien jurídico, la forma de intervención y las atenuantes o agravantes que concurren; de igual forma solicitará la aplicación de alguna medida que sea conducente para lograr la adaptación social y encauzamiento dentro de la normatividad, de la conducta del infractor.

k) Interponer, en representación de los intereses los recursos procedentes, en los términos de la presente Ley;

En materia de menores, el medio de impugnación que la ley previene para conseguir la modificación o revocación de una resolución, es únicamente el recurso de apelación, previsto en los artículos 63 al 72 de la multialudada ley, procedente única y exclusivamente contra las resoluciones inicial y definitiva, siendo la autoridad competente para conocer del mismo la Sala Superior del Consejo de Menores, que está integrada por la Presidencia del Consejo y tres Consejeros Supernumerarios.

Procede este recurso cuando, en la etapa inicial el Consejero Unitario determina la Libertad con Reservas de la Ley al no acreditarse el cuerpo de la infracción o la probable participación del sujeto activo, o bien alguna circunstancia amplificadora que califique la infracción la tenga por no acreditada; asimismo en la etapa final, es decir, contra la definitiva, procede

al decretarse la libertad del agente ya sea por inprobación del cuerpo de la infracción o por que la participación no quedó plenamente acreditada, alguna calificativa o bien la medida impuesta no es proporcional con la infracción y las peculiares del activo.

El comisionado, siempre va a interponer la apelación contra alguna resolución que cause agravio a la sociedad.

m) Promover la recusación de los integrantes de la Sala Superior y de los consejeros unitarios, cuando los mismo no se inhiban de conocer, de conformidad con lo establecido en este ordenamiento legal;

n) Velar por que el principio de legalidad, en el ámbito de su competencia, no sea conculcado, promoviendo que el procedimiento se desahogo en forma expedita y oportuna.

Este inciso, será materia de análisis en el último punto de este capítulo, motivo por el cual únicamente se menciona en este apartado.

Asimismo, el inciso g) ya analizado, tiene aplicación en esta etapa procesal independientemente de que corresponde a la etapa investigadora; en virtud de que ante el Consejo Unitario si no se ratifica de legal la detención del menor y se decreta su libertad con reservas de la Ley o bien deja se asistir al desahogo del procedimiento; se solicita el libramiento de la orden de localización y presentación para lograr la comparecencia del citado menor para lo continuación de la instrucción.

Lo anterior demuestra específicamente las funciones asignadas a los Comisionados de Menores por imperio de la Ley y que dependiendo de la etapa que se trate, la llevan a cabo cabalmente los funcionarios adscritos a las diversas áreas integrantes de la Dirección.

## **2.1. ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE MENORES.**

El sistema de administración de justicia en esta materia, se integra por el Consejo de Menores, que es un organismo desconcentrado del ejecutivo federal dependiente de la Secretaría de Gobernación y cuenta con autonomía técnica.

El Consejo de Menores es competente para conocer de la conducta de las personas mayores de once y menores dieciocho años, tipificadas por las Leyes Penales.

La competencia del consejo, es atendiendo a la edad que hayan tenido los sujetos en la fecha de comisión de la infracción que se les atribuye; pudiendo conocer de las infracciones y ordenar las medidas de orientación, protección y tratamiento que correspondan, aún cuando ellos hayan alcanzado la mayoría de edad, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores vigente y aplicable.

Ahora bien, las atribuciones de cada una de las autoridades enunciadas con antelación, están previstas en los artículos 11, 13, 14, 15, 15, 20, 25, 26 y 27 de la Ley que rige la materia que a continuación se enuncian:

**ARTICULO 11.-** Son atribuciones del Presidente del Consejo:

- Representar al Consejo y presidir la Sala Superior,
- Ser el conducto para tramitar entre otras autoridades los asuntos del Consejo:
- Recibir y tramitar ante la autoridad competente las quejas sobre las irregularidades en que se incurran los servicios públicos del Consejo;
- Conocer y resolver las excitativas para que se formulen los proyectos de

resolución y las resoluciones que deban remitir, respectivamente los consejeros que integran la Sala Superior y la propia Sala Superior.

- Designar de entre otros consejeros a aquéllos que desempeñen las funciones de visitadores;
- Conocer y resolver las observaciones y propuestas de los consejeros visitadores;
- Determinar las funciones y comisiones que habrán de desempeñar, en su caso, los consejeros supernumerarios;
- Expedir los manuales de organización interna de las unidades administrativas del Consejo, y aquellos otros manuales e instructivos que se hagan necesarios con forme a las directrices acordadas por la Sala Superior;
- Dictar las disposiciones pertinentes para la buena marcha del Consejo con forme a los lineamientos generales acordados por la Sala Superior;
- Designar a los consejeros supernumerarios que suplirán las ausencias de los numerarios;
- Proponer a la Sala Superior los acuerdos que juzgue conducentes para el mejor desempeño de las funciones del Consejo;
- Conocer, evaluar y analizar el seguimiento de los proyectos y programas institucionales de trabajo;
- Dirigir y coordinar la óptima utilización de los recursos humanos, financieros y materiales asignados al Consejo, para el cumplimiento de sus objetivos, así como elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;
- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo al servicio del Consejo, señalándole sus funciones y remuneraciones con forme a los previsto en el presupuesto anual de egresos;
- Proveer lo necesario para el debido cumplimiento de los programas de trabajo y el ejercicio del presupuesto del Consejo;
- Convocar y supervisar los recursos de oposición para el otorgamiento, por el Secretario de Gobernación, del cargo de consejero unitario o supernumerario;
- Proponer al Secretario de Gobernación y en su caso la remoción por causa

justificada de los miembros y Presidente del Comité Técnico Interdisciplinario y del titular de la Unidad de Defensa de Menores;

- Establecer los mecanismos para el cumplimiento de las atribuciones de la Unidad de la Defensa de Menores y vigilar su buen funcionamiento;
- Vigilar la estricta observancia de la presente Ley y demás ordenamientos legales aplicables; y
- Las demás que determinen las leyes y reglamentos.

#### ARTÍCULO 13.-Son atribuciones de la Sala Superior:

- Fijar y aplicar la tesis y los precedentes conforme a lo previsto por la ley; Conocer y resolver los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones inicial y definitiva, según lo dispuesto en la presente Ley;
- Conocer y resolver las excitativas para que los consejeros unitarios emitan las resoluciones que correspondan de acuerdo con las prevenciones de este ordenamiento legal;
- Calificar los impedimentos, excusas y recusaciones respecto de los consejeros de la propia Sala Superior y de los consejeros unitarios y, en su caso, designar al Consejero que deba sustituirlos;
- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su competencia; y
- Las demás que determinen esta Ley y otros ordenamientos aplicables.

#### ARTICULO 14.- Son atribuciones del Presidente de la Sala Superior:

- Representar a la Sala;
- Integrar y presidir las sesiones de la Sala y autorizar en presencia del Secretario General de Acuerdos, las resoluciones que se adopten;
- Dirigir y vigilar las actividades inherentes al funcionamiento de la Sala; y
- Las demás que determinen las leyes y reglamentos, así como los acuerdos emitidos por la Sala Superior.

ARTICULO 15.- Son atribuciones de los consejeros integrantes de la Sala Superior:

- Asistir a las sesiones de la Sala y emitir libremente su voto;
- Fungir como ponentes en los asuntos que les correspondan, de acuerdo con el turno establecido;
- Dictar los acuerdos y resoluciones pertinentes dentro del procedimiento en los asuntos que sean competencia de la Sala Superior;
- Presentar por escrito el proyecto de resolución de los asuntos que conozcan, dentro de los plazos que señale la Ley;
- Aplicar las tesis procedentes emitidos por la Sala Superior; y
- Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y la propia Sala Superior.

ARTICULO 16.- Son atribuciones del Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior;

- Acordar con el Presidente de la Sala Superior los asuntos de su competencia;
- Llevar el turno de los asuntos de que deba conocer la Sala Superior;
- Elaborar, dar seguimiento y hacer que se cumpla el turno entre los miembros de la Sala Superior;
- Firmar conjuntamente con el Presidente de la Sala Superior las actas y resoluciones y dar fe a las mismas;
- Auxiliar al Presidente de la Sala Superior en el despacho de los asuntos que a éste corresponden;
- Documentar las actuaciones y expedir las constancias que el Presidente de la Sala Superior determine;
- Librar citaciones y notificaciones en los procedimientos que se tramiten ante la Sala Superior;

- Guardar y controlar los libros de gobierno correspondientes y tesis de la Sala Superior;
- Engrosar, controlar, publicar y archivar los acuerdos, precedentes y tesis de la Sala Superior;
- Registrar, controlar y publicar las tesis y precedentes de la Sala Superior;
- Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y la Sala Superior,

**ARTICULO 20.- Son atribuciones de los consejeros unitarios:**

- Resolver la situación jurídica del menor dentro del plazo de cuarenta y ocho horas o, en su caso, dentro de la ampliación solicitada, la que no podrá exceder de las cuarenta y ocho horas, y emitir por escrito la resolución inicial que corresponda.

- Si la resolución inicial o la ampliación del plazo de referencia no se notificara a la autoridad responsable de la custodia del menor, dentro de las tres horas siguientes al vencimiento de los plazos antes indicados, ésta lo integrara de inmediato a sus representantes legales o encargados. Cuando ninguna de las personas antes mencionadas reclamare al menor, éste se pondrá a disposición del órgano de asistencia social que corresponda. De todo ello se dejará constancia en el expediente.

- Instruir el procedimiento y emitir la resolución definitiva, en la cual hará el examen exhaustivo del caso, valorará las pruebas y determinará si los hechos son o no constitutivos de la infracción atribuida al menor y si quedó o no plenamente comprobada su participación en la comisión de la misma, señalando las medidas que deban aplicarse de conformidad con el dictamen del Comité Técnico interdisciplinario;

- Entregar al menor a sus representantes legales o encargados, cuando en la resolución inicial se declare que no ha lugar a proceder, o bien si se trata de infracciones imprudenciales o que se correspondan a ilícitos que en las leyes penales admitan la libertad provisional bajo caución. En estos dos últimos

casos, se continuará el procedimiento en todas sus etapas, quedando obligados sus representantes legales o encargados a presentar al menor en los términos que lo señale el Consejero Unitario cuando para ello sean requeridos, así como a otorgar las garantías que al efecto se les señalen.

- Ordenar al área técnica que corresponda, la práctica de los estudios biopsicosociales y diagnóstico;
- Enviar al Comité Técnico interdisciplinario el expediente instruido al menor, para los efectos de la presente ley;
- Recibir y turnar a la Sala Superior los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones que emitan los mismos consejeros unitarios;
- Recibir y turnar a la Sala Superior los asuntos relacionados con impedimentos, excusas y recusaciones que afecten a los propios consejeros unitarios;
- Aplicar los acuerdos, y tomar en cuenta las tesis precedentes emitidos por la Sala Superior;
- Conciliar a las partes sobre el pago de la reparación del daño; y
- Las demás que determinen esta Ley, los reglamentos, la Sala Superior y el Presidente del Consejo.

ARTICULO 25.- Son atribuciones de los secretarios de acuerdos de los consejeros unitarios:

- Acordar con el Consejero Unitario los asuntos de su competencia;
- Llevar el control del turno de los negocios de que conozca el consejero;
- Documentar las actas, diligencias, acuerdos y toda clase de resoluciones que se expidan, o dicten por el Consejero;
- Auxiliar al Consejero en el despacho de las tareas que a éste corresponden;
- Integrar, tramitar y remitir las actuaciones a las autoridades correspondientes, en los casos de incompetencia;
- Integrar, tramitar y remitir la documentación necesaria al área técnica correspondiente, para la práctica del diagnóstico y la aplicación de las

medidas de orientación, de protección y de tratamiento;

- Expedir y certificar las copias de las actuaciones;
- Requerir a las autoridades depositarias de objetos, para los efectos legales a que haya lugar;
- Requerir a las autoridades, las actuaciones y elementos necesarios para la integración de los expedientes que se instruyan;
- Librar citatorios y notificaciones en el procedimiento que se tramite ante el Consejero;
- Guardar y controlar los cambios del gobierno;
- Remitir al Comité Técnico interdisciplinario el expediente instruido al menor, para los efectos que se señalan en la presente Ley; y
- Las demás que determinen las Leyes, los reglamentos, la Sala Superior y el Presidente del Consejo:

ARTICULO 26.- Son atribuciones de los actuarios:

- Notificar los acuerdos y resoluciones en la forma y términos establecidos en esta Ley;
- Practicar las diligencias que se les encomienden los consejeros,
- Suplir en sus faltas temporales a los secretarios de acuerdos, previa determinación del Consejero Unitario al que estén adscritos; y
- Las demás que determinen las leyes, los reglamentos, la Sala Superior y el Presidente del Consejo.

ARTICULO 27.- Son atribuciones de los consejeros supernumerarios:

- Suplir las ausencias de los consejeros numerarios;
- Realizar las comisiones que se les asigne el Presidente de Consejo; y
- Las demás que determinen las leyes, la Sala Superior y el Presidente del Consejo.

De esta forma, es como se estructura el Consejo de Menores, quien es el encargado de administrar la justicia, instruir el procedimiento, aplicar las medidas conducentes y previstas en la presente Ley, por lo que enseguida procederé a señalar las etapas procedimentales que deben desahogarse y agotarse en las cuales el Comisionado tiene una directa e importante actuación.

## **2.2. ETAPAS PROCEDIMENTALES.**

El procedimiento seguido ante el Consejo de Menores del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley para el Tratamiento de menores Infractores vigente, comprende las siguientes etapas:

- I.- Integración de la investigación de infractores;*
- II.- Resolución Inicial;*
- III.- Instrucción y diagnóstico;*
- IV.- Dictamen Técnico;*
- V.- Resolución Definitiva;*
- VI.- Aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento;*
- VII.- Evaluación de la aplicación de las medidas de orientación y tratamiento;*
- VIII.- Conclusión del Tratamiento; y*
- IX.- Seguimiento Técnico Ulterior.*

Establece el artículo 36 de la Ley referida, que durante el procedimiento todo menor será tratado con humanidad y respeto, conforme a las necesidades inherentes a su edad y a sus condiciones personales y gozará de las siguientes garantías mínimas:

- I. -** Mientras no se compruebe plenamente su participación en la comisión de la infracción que se le atribuya, gozará de la presunción de ser

ajeno a los derechos constitutivos de la misma;

II. - Se dará aviso inmediato respecto de su situación a sus representantes legales o encargados cuando se conozca el domicilio;

III. - Tendrá derecho a designar a sus expensas, por sí o por sus representantes legales o encargados cuando se conozca el domicilio;

IV. - En caso de que no se designe un licenciado en derecho de su confianza en el legal ejercicio de su profesión, de oficio se le asignará un defensor de menores, para que lo asista jurídica y gratuitamente desde que quede a disposición del Comisionado o en las diversas etapas del procedimiento ante los órganos del consejo, así en la aplicación de las medidas de orientación, de protección o de tratamiento de externación y en internación;

V. - Una vez que quede a disposición del Consejo y dentro de las veinticuatro horas siguientes se le hará saber en forma clara y sencilla, en presencia de su defensor, el nombre de la persona o personas que hayan declarado en su contra y la naturaleza y causa de la infracción que se le atribuya, así como su derecho a no declarar; rindiendo en este acto, en su caso, su declaración inicial;

VI. - Se recibirán los testimonios y demás pruebas que ofrezca y que no tengan relación con el caso, auxiliándose para obtener la comparecencia de los testigos y para recabar todos aquellos elementos de convicción que se estimen necesarios para el cabal esclarecimiento de los hechos,

VII. - Será careado con la persona o personas que hayan declarado en su contra;

VIII. - Le serán facilitados todos los datos que solicite y que tengan

relacion con los hechos que se le atribuyan, derivados de las constancias del expediente;

IX. - La resolución inicial, por la que se determinará su situación jurídica respecto de los hechos con que se le relacione, deberá citarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que el menor haya sido puesto a disposición del Consejo sin perjuicio de que este plazo se amplíe por cuarenta y ocho horas más, únicamente si así lo solicitara el menor o los encargados de su defensa. En este último caso, la aplicación del plazo se hará de inmediato del conocimiento del funcionario que tenga a disposición al menor, para los efectos de su custodia, y

X. - Salvo el caso previsto en la segunda parte de la fracción anterior, ningún menor podrá ser retenido por los órganos del Consejo por más de cuarenta y ocho horas sin que ello se justifique con una resolución inicial, dictada por el Consejero competente, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada.

En virtud de lo anterior, es de precisarse que dicha disposición, garantiza el irrestricto respecto a los derechos humanos del menor sujeto a la acción de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, en el ámbito de su competencia.

Principios como el de Presunción de Inocencia, de Minoría de edad, de Confidencialidad para evitar la estigmatización social, de Legalidad, de Audiencia, de favorecer en todo momento el menor en caso de duda; el Internamiento como última alternativa, de Defensa, de Trilogía Procesal, de Irretroactividad de la Ley, de evaluación periódica de la medida de tratamiento, entre otros; se contemplan y manifiestan como derecho positivo durante el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a los órganos emanados de la Ley para el Tratamiento de menores Infractores.

El procedimiento inicia, con el auto de radicación que emite el consejero el recibir la averiguación, a partir de este momento comienza a correr el término de cuarenta y ocho horas con que cuenta dicha autoridad, para tomar la comparecencia inicial y resolver en forma inicial la situación jurídica del menor, sin olvidar el auto mediante el cual se ratifica de legal la detención del menor. Esto se aplica tratándose de puesta a disposición con menor, ya que en el supuesto de que no haya menor detenido, lo único que se realiza es la radicación del asunto, se entra al estudio del cuerpo de la infracción para verificar si está comprobado o no, así como la probable participación, a efecto de liberar la orden de localización y presentación con la finalidad de que comparezca el presunto infractor a rendir su declaración inicial.

El Consejero Unitario, al resolver la situación jurídica del menor mediante la resolución inicial, podrá ser en los siguientes términos:

- a) La no sujeción a procedimiento o libertad con las reservas de Ley (artículo 50 fracción VI);
- b) El sobreseimiento o libertad absoluta (artículos 76 y 77);
- c) La sujeción del menor a procedimiento, ya sea en internación o externación (artículo 36 y 50 fracción VI).

Cuando en la resolución inicial, se decreta que no ha lugar a proceder, o bien se trate de infracciones de carácter culposas, o que admiten la libertad provisional con o sin caución, por no ser calificadas como graves por las leyes penales, o porque señalan pena alternativa o no privativa de libertad, el Consejero entregará al menor a sus legítimos representantes legales o

encargados, una vez cubiertos los requisitos para ello, continuando el procedimiento, en estos últimos casos en todas sus etapas, quedando obligadas dichas personas a presentar al menor, en los términos que lo señale el instructor, cuando para ello sean requeridos.

El segundo párrafo del numeral 37 de la Ley, señala que el Consejero que tome conocimiento de conductas que correspondan a aquéllos ilícitos en que las leyes penales no admitan la libertad provisional bajo caución, al dictar la resolución ordenará que el menor permanezca a su disposición en los centros de diagnóstico, hasta en tanto se dicte la resolución definitiva.

Una vez abierta la instrucción, se concederá de acuerdo al numeral 52 de la Ley, al Defensor del menor y al Comisionado, un plazo de cinco días para ofrecer por escrito las pruebas que estimen pertinentes, de acuerdo al interés que representan, mismas que serán admitidas siempre y cuando no sean de las expresamente prohibidas por la Ley, y que deberán ser desahogadas durante el plazo de diez días, tal como lo establece el numeral 53 del referida Ley, en una audiencia de pruebas y alegatos, en donde estará presente el menor debidamente asistido de un defensor, ya sea particular o de oficio, el Comisionado, así como aquéllas personas que vayan a ser examinadas o bien auxilien al Consejero. La audiencia se desarrolla sin interrupción en un solo día, salvo cuando sea necesario suspenderla para concluir el desahogo de las pruebas o cuando así lo amerite el instructor, en este caso se citará para continuarla al siguiente día hábil; asimismo se faculta al Consejero para decretar hasta antes de dictar la resolución definitiva la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre la existencia de la infracción y la plena participación del menor en su comisión (artículo 56).

Durante estos quince días se practicará el diagnóstico y se emitirá el dictamen técnico correspondiente; el diagnóstico que de acuerdo a lo

expresado por el artículo 51 es el resultado de las investigaciones técnicas interdisciplinarias que permiten conocer la estructura biopsicosocial del menor, y cuales deberán ser las medidas conducentes a su adaptación social (artículo 89 y 90); para este efecto se practicarán los estudios médico, psicológico, pedagógico y social, sin perjuicio de los demás, que en su caso, se requieran (artículo 91).

Desahogadas las pruebas, formulados los alegatos, los cuales podrán ser por escrito, sin perjuicio de que se conceda media hora para exponerlos oralmente, y recibido el dictamen técnico, quedará cerrada la instrucción (artículo 54).

De conformidad con lo señalado en el numeral 54, párrafo tercero, la resolución definitiva se emitirá dentro de los cinco días hábiles siguientes y notificarse de inmediato al menor, a sus legítimos representantes o encargados, a su defensor y al comisionado.

Tal resolución deberá reunir los siguientes requisitos, de conformidad con el numeral 59:

1. - Lugar, fecha y hora en que se emita;
2. - Datos personales de menor;
3. - Una relación sucinta de los hechos que hayan originado el procedimiento de las pruebas y alegatos;
4. - Los Considerandos, motivos y fundamentos legales que la sustenten;
5. - Los puntos resolutivos en los cuales se determinará si quedó o no acreditada la existencia de la infracción y la plena participación del menor en su comisión, en cuyo caso se individualizará la aplicación de la o las medidas conducentes a la adaptación social del menor, tomando en consideración el dictamen técnico emitido al efecto. Cuando se declare que no quedó comprobada la infracción y la plena participación del menor, se ordenará que

éste sea entregado a sus representantes legales o encargados, y a falta de éstos, a una Institución de asistencia de menores, preferentemente del Estado; y,

6. - El nombre y la firma del Consejero que la emite y del Secretario de Acuerdos, quien da fe.

La resolución definitiva, puede ser en los siguientes sentidos:

**LIBERTAD ABSOLUTA.** Si los hechos atribuidos al menor no son constitutivos de infracción alguna o si no quedó plenamente comprobada su participación en la misma (artículos 20 fracción II y 59 fracción V).

**SUJECION A MEDIDAS DE TRATAMIENTO DE INTERNACION.** Si los hechos atribuidos al menor son constitutivos de la infracción a las leyes penales y quedó plenamente comprobada su participación en la comisión de la misma; dichas medidas, serán aplicadas en los centros que para tal señale el Consejo de Menores, tomando en consideración la gravedad de la infracción y las circunstancias personales del menor, con base en el dictamen técnico respectivo (artículo 112 fracción II).

**SUJECION A MEDIDAS DE TRATAMIENTO EN EXTERNACION.** Para el caso de que los hechos sean constitutivos de infracción y si quedó plenamente comprobada la participación del menor en la comisión de la misma, el consejero podrá aplicar una medida de tratamiento en externación tratándose de infracción no calificada como grave, considerando además las circunstancias personales del menor, con base en el dictamen que al respecto se emita; siendo entregado el menor, en este caso a sus padres, tutores, encargados y a falta de éstos será canalizado a un hogar sustituto (artículo 115).

Respecto a las **MEDIDAS DE ORIENTACION Y PROTECCION**, en términos del artículo 103, éstas consisten en:

1. - Amonestación
2. - Apercibimiento
3. - Terapia Ocupacional
4. - Formación ética, educativa, cultural; así como
5. - La recreación y el deporte.

Siendo aplicadas éstas, siempre y cuando haya quedado demostrada la plena participación del menor en la infracción que se le atribuye, tomando en cuenta además el carácter de la infracción, sus circunstancias personales y con la finalidad de que el menor no incurra en infracciones futuras (artículo 97).

Por cuanto hace a las MEDIDAS DE PROTECCION, la Ley señala las siguientes:

1. - El arraigo familiar
2. - Traslado a donde se encuentre el domicilio familiar
3. - La inducción para asistir a instituciones especializadas
4. - La prohibición de asistir a determinados lugares y conducir vehículos, y
5. - La aplicación de los instrumentos, objetos, productos de la infracción en los términos que determine la legislación penal, para los casos de comisión de delitos.

Al dictarse la resolución definitiva por los Consejeros Unitarios, o por la Sala Superior al haberse recurrido aquélla, se apercibirá al menor de que en caso de incumplir con dicha medida, le será revocada ésta y aplicado el tratamiento en Internación, (acuerdo del 12 de abril de 1994).

En cuanto al tratamiento en internación, se sustenta en la adaptación

social como finalidad primordial. La detección de la etiología de la conducta infractora y el tratamiento encauzado a combatir o a batir la problemática mediante un apoyo integral, secuencial e interdisciplinario, es a grandes rasgos el mecanismo a través del cual se hace posible proporcionar al interno los elementos biopsicosociales necesarios para lograr su adecuada adaptación social.

Por cuanto hace a la duración de las medidas de tratamiento externo, éste no podrá exceder de un año y el tratamiento interno no será mayor de cinco años (artículo 119).

#### Evaluación.

En términos de lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley de la materia, la evaluación respecto a las medidas de orientación, de protección y tratamiento se efectuará de oficio por los consejeros unitarios con base en el dictamen que al efecto emita al Comité Técnico Interdisciplinario.

Al efecto, se tomará en cuenta el desarrollo de la aplicación de la medida, con base a los informes que deberá rendir previamente la unidad administrativa encargada de la prevención y del tratamiento de menores. El consejero unitario, con base en el dictamen y en consideración al desarrollo y avance de las medidas impuestas, para efecto de que se practique la evaluación a que se refiere el citado numeral, el primer informe se rendirá a los seis meses de iniciada la aplicación de las medidas y los subsecuentes, cada tres meses.

De acuerdo a lo señalado por los artículos 121 y 122 de la multialudada ley, el seguimiento técnico del tratamiento se llevará a cabo por la Autoridad ejecutora, una vez que este concluya, y con el objeto de reforzar y consolidar la adaptación social del menor y tendrá una duración de seis meses contados

a partir de que concluya la aplicación de éste.

#### Apelación.

Asimismo, el procedimiento de menores contempla la posibilidad de impugnar las resoluciones inicial, definitiva y la que modifique o de por terminado el tratamiento interno, emitidas por los consejeros unitarios, a través del recurso de apelación, que tiene por objeto modificar o revocar esta, artículos 63 y 64.

Están facultados para interponer dicho recurso, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 67 de la Ley, la defensa del menor, los legítimos representantes y en su caso los encargados del mismo, así como el representante social.

Para estos efectos, las partes, al interponer el recurso, expresaran sus agravios por escrito, mismos que ratificaran y ampliaran en forma oral en la audiencia de vista que se señala para la substanciación de dicho recurso. Asimismo la Sala Superior deberá suplir la deficiencia de la expresión de agravios, cuando el recurrente sea el defensor; debiendo emitir la resolución en un plazo de tres días, tratándose de resoluciones iniciales y de cinco en caso de resoluciones definitivas, las que modifican o dan por terminado el tratamiento, artículo 68 al 70.

En tratándose de resoluciones que pongan fin al recurso, contempla el numeral 71, la Sala Superior podrá disponer:

1. - El sobreseimiento por considerarse algunas de las causales previstas en la Ley.
2. - La confirmación de la resolución recurrida;
3. - La modificación de la resolución recurrida;

4. - La revocación para el efecto que se reponga el procedimiento y
5. - La revocación lisa y llana de la resolución materia del recurso.

Este recurso, permite garantizar al menor el respeto irrestricto a sus garantías, y la posibilidad de que sea sujeto a un procedimiento equitativo, en que se cumplan cabalmente los pasos para llegar a la verdad jurídica y que pueda ser materia de un tratamiento proporcionado cualitativa y cuantitativamente a la gravedad de la infracción y a sus características biopsicosociales. Aún así, si el defensor o los representantes legales del infractor consideran que en el procedimiento se conculcaron los derechos, tendrán la posibilidad de acudir al juicio de garantías, haciendo valer lo que a su derecho convenga.

### **3.- LA PROBLEMATICA QUE ENFRENTA EL COMISIONADO ANTE LA INTERPRETACION DEL PRINCIPIO GARANTISTA DE LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.**

Finalmente, entramos al último punto de este trabajo, en el que se ha tratado de hacer un análisis de las carencias y puntos que son necesarios modificar y establecer en la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores en cita, según mi criterio, para lograr el cabal cumplimiento de la finalidad para la cual fue creado el Comisionado de Menores, quien tiene una gran responsabilidad ante la sociedad, y con el que a la fecha no ha podido cumplir, lo que se demuestra con el aumento de la delincuencia infanto-juvenil, cada vez mayor tanto en cantidad como en gravedad.

Por ello, en este punto trataré de señalar los aspectos negativos que han influido tajantemente, para que la delincuencia infanto-juvenil vaya en

aumento, y los escasos medios jurídicos con que cuenta el Comisionado, para contrarrestar esa desadaptación social de los menores, que intervienen de ,manera reiterada en la comisión de ilícitos.

Antes de entrar al desarrollo de este punto, hay que establecer lo que entendemos por problemática.

De acuerdo con la Real Academia Española, problemática, se define como "Dudoso, incierto, o que se puede defender por una y otra parte. Conjunto de problemas pertenecientes a una ciencia o actividad determinada"<sup>9</sup>

Bajo estas condiciones, al señalar problemática, me refiero a lo incierto de la función del Comisionado, en cuanto a lo dudoso de que esta figura cumpla realmente con su fin específico, y en sí en los problemas inherentes a dicha función, ante el Consejo de Menores y ante la misma Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, durante la aplicación de los tratamientos.

En primer lugar, durante la etapa de investigación en donde el Comisionado actúa como autoridad, es un requisito indispensable que el o los menores relacionados comparezcan ante el Comisionado a rendir su declaración, y de esta forma hacerles saber los derechos que la Ley de la materia les otorga, y así ejerzan su derecho de declarar o bien de reservarse y hacerlo ante el Consejero que en lo futuro conozca del asunto.

En un alto número de averiguaciones previas, que se manejan sin menor detenido, los menores, o bien los propios padres, al momento en que se les entrega el citatorio suscrito por el comisionado para que se presente a

---

<sup>9</sup>Diccionario Manuel e Ilustrado de la Lengua Española. Real Academia Española, 1989, Ed. Espasa Calpe, S.A., 4a. ed., Madrid, España, 1989.

rendir declaración, de manera tajante y categórica le dicen al notificador "que no se van a presentar y que le hagan como quieran, al fin y al cabo se trata de un menor y no le pueden hacer nada"; situación que es común ver en la práctica, y que desgraciadamente es una realidad, al carecer dicha figura de un medio coactivo para hacer que los menores se presenten a rendir declaración, y una vez hecho esto, se retiren de las oficinas en compañía de sus padres, representantes legales o de algún familiar.

En el supuesto caso, de que una averiguación previa se ponga a disposición del Consejero sin haber declarado el menor o bien exista constancia de que se presentó y se reservó a rendir declaración, entonces dicha indagatoria es devuelta al Comisionado en virtud de que no se dio cumplimiento al artículo 36 de la Ley para el Tratamiento de Menores, sin que dicha autoridad entre al estudio del cuerpo de la infracción y de la probable participación del sujeto, ya que aún y cuando esos requisitos estén comprobados, se niega la orden de localización y presentación, por el simple hecho de que el menor no ha declarado ante el área de investigación, pese a que se le hayan mandado diez citatorios.

Por otra parte, tratándose de averiguaciones que se trabajan con el menor privado de su libertad, el Comisionado cuenta con veinticuatro horas para su determinación, lapso que realmente es muy corto en muchos casos para lograr su total integración; debido a que se necesita recavar dictámenes periciales elaborados previamente por peritos de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, o bien realizar una inspección ocular en el lugar de los hechos, dar fe de algunas circunstancias respecto de los objetos relacionados en los hechos, o bien se requiere de tomar declaraciones al denunciante, testigos de hechos e incluso localizar a la persona facultada para formular la denuncia o querrela, sin que el Comisionado cuente con el personal necesario para lograr ese fin.

Lo anterior, demuestra claramente las carencias que han influido en la determinación de las averiguaciones previas que llegan a esta Dirección, y que al subsanar por lo menos algunas de ellas, traerá como consecuencia un mayor número de menores puestos a disposición del Consejero, a fin de que se les apliquen las medidas de tratamiento, orientación o protección, necesarias para su adaptación social.

Por ello, propongo que al Comisionado se le dote de una medida coactiva para hacer cumplir sus determinaciones, en términos del artículo 16 Constitucional, al ordenar un acto de molestia en contra de un menor de edad, al ser ésta una orden de presentación sin restricción de la libertad, siempre y cuando lo haga acompañado de un representante legal, tutor o familiar, que estén presentes al momento de rendir su respectiva declaración; circunstancia ésta que acarrearía una mayor agilidad en el trámite de los asuntos, y como consecuencia, que la parte agraviada tenga la certeza de que se le está haciendo justicia; lo que puede evitar que un número considerable de indagatorias se vayan al archivo con las reservas de ley, única y exclusivamente por que el menor no ha declarado.

Asimismo, se reglamente un cuerpo de policía de menores, encargada únicamente para lograr la ubicación y presentación de aquéllos a quienes se les relacione en la comisión de una infracción, que esté bajo el mando del Comisionado; y como consecuencia, también se empleará para localizar a denunciantes, querellantes, testigos e incluso para trasladar dictámenes periciales, a los propios peritos o bien a Comisionados para dar fe de hechos y practicar alguna inspección ocular.

Considero, que con esto, se hará una verdadera función investigadora, y por ende la impunidad de los ilícitos cometidos por menores, sea erradicada.

En segundo lugar, la ley que rige la Materia, establece como único medio de impugnación, la apelación, cuyo ámbito de aplicación es únicamente para combatir la resolución inicial, definitiva o la que modifique o dé por terminado el tratamiento interno, tal y como lo disponen los artículos 63 al 72, que conforman el capítulo III.

Sin embargo, este campo es muy limitado, en relación a todos los actos de autoridad que pueden afectar los intereses de la sociedad, en contra de los que no existe algún recurso ordinario para atacarlos, y que la Sala Superior del Consejo, puede revisar para en su caso cambiar el sentido del criterio sustentado por el Consejero.

Uno de esos actos jurídicos, lo es la negativa de otorgar la orden de localización y presentación por parte del Consejero, solicitada previamente por el Comisionado, y que representa un acto inquisitivo, del que abusan los Consejeros al tener la plena certeza de que esa determinación es irrevocable, lo que coloca en desventaja al Comisionado.

Por lo tanto, propongo una reforma a la Ley de la materia, en este capítulo, a efecto de que los recursos, se amplíen y se contemple además, el recurso de revocación, además de que la apelación tenga un campo de aplicación más grande y abarque, la negativa a librar la orden de localización y presentación, para que así el Comisionado tenga un medio de impugnación para defender su postura en cuanto a la integración de la averiguación previa, y la Sala determine si efectivamente es improcedente esa orden, o bien que el consejero se extralimitó en su resolución.

En tercer lugar, es necesario precisar que en la resolución definitiva, al momento de que el Consejero aplica la medida de tratamiento, señala que el menor quedará sujeto a dicha medida, por un tiempo no mayor de cinco años, tratándose de internación, y de un año en el caso de externación; esto

es, no se especifica en dicha resolución, el tiempo que el menor estará bajo el tratamiento respectivo, lo que considero afecta la esfera jurídica del menor, al ser toda una incógnita el tiempo que, en su caso, estará privado de su libertad, y representa una violación a la garantía de seguridad jurídica.

Por ello, considero que debe fijarse el tiempo mínimo de duración del tratamiento, por parte del Consejero, esto en base a las circunstancias personales del infractor y la gravedad del hecho que se le atribuye, así como al grado de participación y al daño causado al bien jurídico, para que el tratamiento tenga un lapso determinado, y así los técnicos encargados de su aplicación hagan el plan integral en base a esas circunstancias, tiempo que será fijado de manera objetiva y sin la influencia de un trato directo y estrecho del menor con el Consejero, lo que considero traerá como consecuencia, una mayor adaptación social de los menores.

Aseveración que se formula, en base a que se ha demostrado en la actualidad, que los tratamientos aplicados, no han dado el resultado esperado, tal y como se demuestra con la reiterancia en conductas ilícitas por parte de menores, a los que se les ha aplicado esos tratamientos; pero esto se debe, a que la duración del mismo, radica en la revisión cada tres meses por parte de los técnicos, es decir, psicólogos, pedagogos, psiquiatras, y médicos, que según evalúan la respuesta del menor a la terapia aplicada, sin embargo, entre estos técnicos y los menores existe una convivencia diaria y estrecha, que influye tajantemente en la imparcialidad con que deben actuar, al ser manipuladores, y saben perfectamente que actitud deben mostrar ante esos profesionistas para que en un breve término, voten por la liberación del tratamiento; etapa en la cual, el comisionado interviene, casi de manera nula, ya que se convierte en la figura negativa, al votar en contra de la liberación del tratamiento, y los técnicos dada su mayoría, se imponen y el menor obtiene su libertad.

Sin embargo, al cabo de unos días o meses, el menor vuelve a ingresar por que se le atribuye la comisión de una infracción, tal vez más grave que la anterior; con lo que se acredita, la ineficacia del tratamiento que le fue aplicado; por lo que reitero, es necesario que el Consejo al momento de individualizar la medida, establezca el plazo mínimo de duración, partiendo de una visión objetiva y por demás imparcial, dado el contacto mínimo que existe entre el infractor y la autoridad decisoria, quien fundamentará y motivará su determinación en circunstancias meramente jurídicas y en el resultado de la opinión del Comité Técnico Interdisciplinario, quien una vez evaluados los aspectos psicosociales del menor, recomendará qué medida es la más apropiada para obtener la adaptación en la sociedad del sujeto y por su parte los técnicos adscritos al centro de tratamiento respectivo, ya no tendrán esa autoridad que ha influido en la ineficacia de las medidas aplicadas a los menores infractores.

Lo anterior, encuentra apoyo en la jurisprudencia número 591, publicada en las páginas 477 y 478, del Tomo II Materia Penal del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, cuyos rubro y texto, son los siguientes:

**“MENORES INFRACTORES. TRATAMIENTO INTERNO INDETERMINADO.-** Viola garantías la resolución definitiva pronunciada por la Sala Superior del Consejo de Menores al no determinar el tiempo máximo de duración de la medida de tratamiento interno a que debe ser sometido el menor infractor, dejando tal decisión al arbitrio de las autoridades encargadas de la aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento; debiéndose observar lo dispuesto en los artículos 59, fracción V, 119 y 124 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; pues la Sala Superior al resolver el recurso de apelación, y pronunciar resolución definitiva, debe analizar no sólo si está demostrado el cuerpo de la infracción y la plena participación en su comisión, sino que también debe hacer una correcta individualización de las medidas que procedan, con base en el dictamen que emite el Comité Técnico Interdisciplinario, que varía según el grado de desadaptación social del menor, determinando el tiempo máximo de duración de la medida del tratamiento, adecuándolo dentro del límite fijado por el antes citado artículo 119, esto es, que no podrá exceder de un año el

tratamiento externo y el interno de cinco años.”

En cuarto lugar, es necesario señalar que la reparación del daño en materia de menores no es imperativa, a pesar de que la Ley aplicable, en sus artículos 86 y 87, prevé que dicha reparación derivada de la comisión de una infracción puede solicitarse por el afectado o sus representantes legales, ante el Consejero Unitario, y éste, una vez solicitada por las personas debidamente legitimadas para ello, soliciten el pago de los daños causados, citará al menor y su defensor para la celebración de una audiencia de conciliación, en la que se procurará el avenimiento de las partes; en caso de que llegaran a un convenio, éste se aprobara de plano, tendrá validez y surtirá efectos de título ejecutivo en caso de incumplimiento; sin embargo, si las partes no se pusieren de acuerdo, se dejarán a salvo los derechos del afectado para que los haga valer ante los tribunales civiles en la vía y término que a sus intereses convenga.

Se demuestra claramente, que el pago de los daños y perjuicios causados, queda a la voluntad de los representantes legales del menor, quienes una vez enterados de la pretensión de los afectados, con la simple manifestación de “no tenemos dinero para pagar”, es suficiente para que se dejen a salvo esos derechos y se intente en otra vía, lo que representa, esperar un tiempo mucho mayor, gastos del afectado para promover ese juicio, una instancia totalmente distinta, para que al cabo de por lo menor un año, a partir de la audiencia conciliatoria, tal vez se le repare el daño causado, y para esto, hay que esperar primeramente que el menor resulte responsable socialmente de los hechos que se le atribuyen; como se observa, todas las ventajas son para el probable infractor, y el afectado seguirá batallando para que obtenga el pago del daño que se le causó.

En infracciones de carácter culposo, como lo es por tránsito de vehículos, es común conocer de averiguaciones previas, en donde un menor de edad está relacionado por conducir el vehículo automotor, que tomó

prestado, a escondidas de sus padres o bien trabaja como conductor en el microbús, y al realizar los peritajes respectivos, el menor resulta culpable de ese evento por falta de pericia, conducir a exceso de velocidad o bajo el influjo de bebidas embriagantes; además, el vehículo involucrado no está asegurado, por lo que no hay forma de obtener la reparación del daño a través de una compañía aseguradora; situación que es un calvario para el afectado, al no tener una garantía respecto a esa reparación.

Por ello, considero necesaria una reforma a los citados numerales 86 y 87 de la ley para el Tratamiento de Menores Infractores en cita, para que la reparación del daño, sea obligatoria por parte de los representantes legales del menor, para así salvaguardar los intereses de la sociedad; esto es, que el menor no sea quien directamente responda por los daños causados, por su propia condición, pero sí que sus padres o tutores respondan por ello, y se evite un trámite más, que en la mayoría de los casos no continúa, al considerar los afectados que van a perder más de lo que se pueda recuperar; obligatoriedad que propongo, en virtud de que nos encontramos en presencia de un procedimiento garantista, mas no tutelar, para que el estado siga solapando la impunidad de los menores, y ello ha dado origen al creciente aumento en la delincuencia juvenil, además de que los menores son utilizados por adultos, para la comisión de ilícitos, dada la benevolencia del trato que se les da y la corta duración de las medidas que se les aplica, y que al ser comparado con las penas impuestas en el proceso penal, son realmente una insignificancia; en tales condiciones, la obligatoriedad de la reparación del daño es necesaria para complementar las sanciones impuestas en esta materia, y no quede únicamente como una opción.

Además, de que en el supuesto de que en un caso extremo, debidamente acreditado, no se pueda cubrir el monto o no se llegue a un convenio, entonces esa circunstancia debe ser observada por el Consejero al momento de individualizar la medida, y ésta sea mayor a la que normalmente

se aplique.

En este supuesto, considero que la sociedad en general estará aún mas protegida de lo que pudiera estar, debido a que en la actualidad es difícil hacerse de algunos bienes, por la situación económica que atraviesa el país, y al ver destruido ese bien, y no poder resarcirlo, el causante de ello, crea un recelo hacia la autoridad, al tacharlos de incompetentes, ineptos, e incluso hasta corruptos, conceptos que afortunadamente no son reales, al derivar tal vez esa incompetencia de la propia ley, que ha sido rebasada en gran medida, a casi diez años de su vigencia, por lo que es necesaria una reforma para estar a la altura de las circunstancias, y que éstas vayan en disminución, a fin de alcanzar una sana convivencia social.

Por último, hay un aspecto que creo es de vital importancia tratar, debido a la reiterada intervención de mayores de quince años en conductas realmente graves, cuya participación es directa en la producción del resultado típico, conductas que son realmente salvajes y brutales, que demuestran una capacidad de comprensión sobre esos actos, al planear la forma de realización, allegarse de los medios necesarios, vigilar a la víctima, esperar el momento para su ejecución, y una vez hecho esto, idear la forma en cómo desviar la atención de la autoridad, y aparentar otra forma de comisión del delito, con la finalidad de desvirtuar su participación.

Esto es, que a los menores de dieciocho y mayores de once años, se les da una calidad de inimputables, al carecer del razonamiento sobre sus actos, al no tener la capacidad para entender y comprender el alcance de sus actos, sin embargo en la realidad se ha demostrado lo contrario.

Una causa de inimputabilidad, lo es la minoría de edad, la cual no ha recibido igual trato, debido a que no existe unificación en las constituciones de los estados integrantes de la Federación, y cada una determina como

mayoría de edad, desde los dieciséis hasta los veintiun años; y en el caso específico, en el Distrito Federal, la mayoría de edad se alcanza a los dieciocho; sin embargo, considero que la edad, no determina la madurez de la persona, en relación a la capacidad de discernir entre lo bueno y lo malo, es decir, con ella no se obtiene el juicio para gobernar los actos, que nos conducen a una vida dentro de los parámetros de la ley o fuera de ella.

Por ello, se creó un procedimiento especial, para tratar las conductas de los menores llamadas infracciones a las leyes penales, sin que en algún momento se les considere como delitos y delincuentes, sin embargo esas conductas producen resultados típicos, que afectan a la sociedad; procedimiento, que en un principio era tutelar tendiente a la educación correctiva del menor, como medida de seguridad, y en la actualidad es de naturaleza garantista, en el cual se observan las formalidades de un proceso penal, cuya sanción llamada tratamiento, es una consecuencia de la violación a la ley penal, en la que el estado ya no actúa como sustituto de los padres, sino como autoridad represiva.

En estas condiciones, actualmente se ha desatado una ola de eventos delictivos, cuya participación de sujetos mayores de quince años, ha ido en aumento, debido a la falta de severidad de las sanciones que se les aplica, y que ha triado como consecuencia, precisamente ese crecimiento, ya que a pesar de que el sujeto activo esté a un día de cumplir la mayoría de edad, quedará sujeto a la justicia de menores; de esta forma, la duración máxima del tratamiento en internación, que constituye la sanción mayor en esta materia, es de cinco años, y que difícilmente ha llegado a ese término; misma que no se compara con la pena impuesta en caso de ser adulto; por lo tanto, el tipo de tratamientos que se imponen en nuestra materia, son realmente benévolos, en relación al daño causado a la sociedad, y en particular a la parte agraviada, cuando estamos en presencia de infracciones calificadas por la ley como graves.

Considero, que es absurdo el hecho de que, de un día para otro, un sujeto obtenga la capacidad de comprensión y entendimiento de sus actos, como en este caso se considera en nuestra legislación, al obtenerse esa capacidad al cumplir los dieciocho años.

Esto lo afirmo, porque durante el tiempo que estuve laborando en la Dirección de Comisionados, tuve la oportunidad de tratar directamente con los menores, y de alguna manera entablar conversaciones, fuera de la actuación oficial, y me percaté de que esos "niños" a quienes algunas personas les llaman, tienen una capacidad intelectual superior a la que deben de tener de acuerdo a su edad, debido a que es gente que en muchos de los casos ha salido del seno familiar desde muy corta edad, o bien que las circunstancias familiares, los ha obligado a vivir solos en la calle o de un lugar a otro, obteniendo la experiencia de la vida por sí mismos, y enfrentarse a muchas adversidades, y en otros casos, estos menores conviven con gente mayor, que les transmiten su experiencia, y que los han llevado por caminos fuera de la ley, enseñándoles a obtener medios económicos para subsistir, de manera ilegal a través de conductas antijurídicas, a defenderse de los demás y así se vuelven agresivos, encausando esa conducta de manera negativa, hasta cometer delitos, cada vez mayores en cuanto a su gravedad.

Situaciones, que demuestran una clara capacidad de razonamiento de esos sujetos, que en un promedio general su edad oscila entre los quince y menos de dieciocho años, que actúan bajo un control de voluntad y no como muchos consideran, que se debe a meras consecuencias psicofamiliares, que los ha convertido en víctimas de la sociedad; sin embargo, esto tal vez sí es cierto, que algunos de los menores provengan de núcleos familiares desintegrados, falta de la figura paterna o materna, y que se han desarrollado en ambientes altamente criminógenos, pero al fin y al cabo, han

cometido delitos, y el estado entra en funcionamiento precisamente por eso, al actuar como autoridad coercitiva, y no como tutor, como anteriormente regía el sistema tutelar; debido a ésto, el menor se encuentra a disposición de la autoridad, por una conducta que atañe a la sociedad, porque ha causado daño y perjuicio, en el patrimonio, en la salud, o en la propia vida de un ciudadano que tiene un modo honesto de vivir, que trabaja de manera legal, que es gente de bien, y desafortunadamente, por esa conducta ha sufrido un daño, tal vez irreparable, supuesto que en la actualidad pasa a un segundo plano, el caso de la víctima u ofendido, quien realmente no tiene una seguridad jurídica, no tiene derechos, y mucho menos obtenga la reparación de ese daño producido, todo esto porque el menor, por esa simple calidad, es merecedor de un trato privilegiado por la ley.

Así las cosas, propongo que en el caso de que una persona mayor de quince años, a quien se le atribuya la comisión de una infracción calificada por la ley penal como grave, cuyas circunstancias de ejecución sean notoriamente peligrosas por la forma de exteriorizar el acto, sea sujeto a estudios médicos a fin de determinar si tiene la capacidad de comprensión y entendimiento sobre sus actos, para que sea sometido al procedimiento penal de adultos, y reciba ese trato, ya que la ley señala como presupuesto, precisamente el tener esa capacidad; y si el sujeto, al momento de exteriorizar su voluntad, gozaba de esa comprensión, aún y cuando sea menor, se le imponga una sanción penal, y no únicamente, medidas de protección.

Lo anterior, con la finalidad de que la administración de justicia, tanto penal como de menores, sea más equitativa, para la víctima u ofendido, y al transgresor se le aplique la medida de seguridad o pena, de acuerdo, en primer lugar, a la gravedad de su conducta y del resultado producido, y en segundo lugar, a su capacidad de comprensión y entendimiento, a sus circunstancias personales y al grado de culpabilidad.

Con esto, se da por terminada la presente tesis y espero que estas líneas, en un futuro no muy lejano, sirvan de orientación para que la víctima de una infracción o delito, sea merecedora de un trato más justo y se le brinde el cobijo de la ley y no como hasta ahora, que se ubica en desigualdad y desventaja ante el menor, al que se le brindan todos los derechos y a la víctima, realmente ninguno, sino todo lo contrario, se le dan opciones para que obtenga al menos la reparación del daño; y por consiguiente, al Comisionado de Menores, se le doten de mayores medios para que desempeñe esa función social tan grande e importante que se le ha encomendado, lástima que sea limitada su función y que carezca de la infraestructura necesaria para conseguir ese fin; y en lo futuro, la delincuencia infanto-juvenil, sea abatida, porque es triste ver al futuro de nuestro país, que se está hundiendo en la delincuencia, debido a la falta de programas de prevención por parte de nuestras autoridades, sobre todo por la falta de fuentes de empleo que es la principal causa de toda esa criminalidad que ha arrollado a nuestro país.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** DE ACUERDO CON EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL, EL MINISTERIO PUBLICO ES EL UNICO ORGANO FACULTADO PARA EJERCITAR LA ACCION PENAL; EN MATERIA DE MENORES, EL COMISIONADO ES EL ORGANO SIMILAR A DICHO AGENTE MINISTERIAL, SIN EMBARGO ESTE NO SE ENCUENTRA REGLAMENTADO EN LA CARTA MAGNA, POR LO QUE DADA LA IMPORTANCIA DE LA FUNCION QUE DESARROLLA, COMO REPRESENTANTE SOCIAL, EN EL ARTÍCULO 18 DE LA CITADA CONSTITUCION POLITICA, DEBE REGLAMENTARSE SU EXISTENCIA.

**SEGUNDA.-** LA DIRECCION DE COMISIONADOS DEPENDE DE LA DIRECCION GENERAL DE PREVENCION Y TRATAMIENTO DE MENORES, QUIEN A SU VEZ TIENE A SU CARGO LOS DIVERSOS CENTROS DE DIAGNOSTICO, TRATAMIENTO Y DE ATENCION ESPECIAL, PARA MUJERES Y VARONES, EN LOS QUE TAMBIEN SE APLICAN LOS TRATAMIENTOS, SEA INTERNO O EXTERNO, IMPUESTOS A LOS MENORES INFRACTORES; POR LO QUE DICHA DIRECCION GENERAL TIENE UNA DOBLE FUNCION, ACUSAR Y EJECUTAR LOS TRATAMIENTOS; FUNCIONES QUE SON INCOMPATIBLES ENTRE SÍ, DEBIDO A ELLO PUGNO PORQUE LA DIRECCIÓN DE COMISIONADOS SE SEPARE Y SE CONSTITUYA COMO UNA INSTITUCION AUTONOMA, COMO LO SON EL CONSEJO DE MENORES Y LA YA MENCIONADA DIRECCION GENERAL DE PREVENCION Y TRATAMIENTO DE MENORES.

**TERCERA.-** DEBE CREARSE UNA LEY ORGANICA DE LA DIRECCION DE COMISIONADOS DE MENORES, EN LA CUAL SE ESTABLEZCA DE MANERA CLARA Y ESPECÍFICA LAS ATRIBUCIONES

QUE SE LE CONFIERAN EN CUANTO A LA INTEGRACION DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA, SEA CON O SIN MENOR PRIVADO DE SU LIBERTAD, Y LAS BASES PARA DICHA INTEGRACION EN CUANTO A TIEMPO Y FORMA, ASIMISMO EN EL PROCEDIMIENTO ANTE EL CONSEJO DE MENORES Y FINALMENTE DURANTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS APLICADAS A LOS INFRACTORES; LO ANTERIOR, A EFECTO DE QUE DICHA FUNCION SOCIAL ESTE DEBIDAMENTE REGLAMENTADA Y NO SE LLEVE A CABO CONFORME A LOS CRITERIOS DE SUS DIRECTIVOS O BIEN TOMADOS DEL PROPIO CONSEJO.

A SU VEZ, SE DOTE DE LOS MEDIOS NECESARIOS PARA QUE CUMPLA CON SUS FUNCIONES, COMO LO ES UNA AREA DE SERVICIOS PERICIALES, UN CUERPO DE INVESTIGADORES QUE TENGAN UN PODER COACTIVO, OTORGADO POR LA MISMA LEY, PARA OBLIGAR A LOS PADRES O REPRESENTANTES LEGALES DE LOS MENORES INVOLUCRADOS EN UNA INFRACCION, PARA QUE LOS PRESENTEN A RENDIR SU RESPECTIVA DECLARACION, Y DE ESTA FORMA INTEGRAR LA AVERIGUACION PREVIA; SUPUESTO QUE DEBE ESTAR REGLAMENTADO, CONFORME AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, AL ESTAR EN PRESENCIA DE UN ACTO DE MOLESTIA, AL TRATARSE DE UNA ORDEN DE PRESENTACION SIN RESTRICCION DE SU LIBERTAD.

**CUARTA.-** LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES CITADA, REQUIERE DE UNA REFORMA, YA QUE A CASI DIEZ AÑOS DE VIGENCIA, NO HA SUFRIDO UNA ADECUACION A LA REALIDAD ACTUAL, ESTO PARA QUE NO SEA SUPERADA POR LA CRECIENTE DELINCUENCIA, EN DONDE CADA VEZ MAS TIENEN PARTICIPACION MENORES DE EDAD Y ESA PARTICIPACION NO ES SECUNDARIA O INTRASCENDENTE, SINO TODO LO CONTRARIO, UN

MENOR DE EDAD PUEDE SER EL AUTOR INTELECTUAL Y MATERIAL DEL EVENTO TIPICO.

**QUINTA.-** EN LA ETAPA DE INVESTIGACION, EN DONDE EL COMISIONADO ES AUTORIDAD, ESPECIFICAMENTE DURANTE LA INTEGRACION DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS SIN MENOR PRIVADO DE SU LIBERTAD, SE HA CREADO IMPUNIDAD DEBIDO A QUE NO SE CUENTA CON MEDIO COACTIVO ALGUNO, PARA QUE EL COMISIONADO HAGA CUMPLIR SUS DETERMINACIONES, COMO POR EJEMPLO LOS CITATORIOS QUE SE ENVIAN A LOS PROBABLES INFRACTORES PARA QUE COMPAREZCAN A RENDIR SU DECLARACION; EN ESTE SUPUESTO, GRAN NUMERO DE INDAGATORIAS SE REMITEN AL ARCHIVO POR ESA CUESTION, LO QUE HA CREADO QUE MENORES A QUIENES SE LES ATRIBUYE INFRACCIONES CALIFICADAS POR LA LEY PENAL COMO GRAVES, GOCEN DE SU LIBERTAD TRANQUILAMENTE; POR ELLO, CONSIDERO OPORTUNO QUE EN TERMINOS DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, A LA FIGURA EN MENCION SE LE DOTE DE LA ORDEN DE PRESENTACION SIN RESTRICCION DE LIBERTAD, A FIN DE OBLIGAR A LOS PADRES O REPRESENTANTES LEGALES DE LOS MENORES PARA QUE LOS PRESENTEN A DECLARAR, PARA ASI CONTINUAR CON EL PROCEDIMIENTO Y AL FINAL OBTENER LA SUJECIÓN DEL MENOR AL TRATAMIENTO RESPECTIVO.

**SEXTA.-** SE RECONOZCA LA CALIDAD DE COADYUVANTE A LA PARTE OFENDIDA, PARA QUE TENGA UNA INTERVENCION DIRECTA EN EL PROCEDIMIENTO, Y NO ÚNICAMENTE TENGA ACESO AL ASUNTO A TRAVES DEL COMISIONADO; A EFECTO DE QUE SE LE RECONOZCA LA IMPORTANCIA QUE MERECE, AL HABERSE AFECTADO EN SU ESFERA JURIDICA, Y NO SE LE DEJE EN EL OLVIDO COMO HASTA LA FECHA OCURRE.

**SEPTIMA.-** EN LA RESOLUCION DEFINITIVA, SE ESTABLEZCA LA DURACION MINIMA DEL TRATAMIENTO EN INTERNACION QUE DEBE APLICARSE AL MENOR INFRACTOR, EN BASE A LAS CIRCUNSTANCIAS DE EJECUCIÓN DEL ILÍCITO, GRAVEDAD DEL MISMO, GRADO DE PARTICIPACION DEL MENOR, DAÑO CAUSADO AL BIEN JURIDICO Y CIRCUNSTANCIAS BIOPSIOSOCIALES DEL SUJETO; LO ANTERIOR, PARA QUE NO SE DEJE AL ARBITRIO DE LOS TECNICOS ENCARGADOS DE LA APLICACIÓN DEL TRATAMIENTO ADSCRITOS AL CENTRO RESPECTIVO, QUIENES SE ALEJAN DEL ASPECTO JURIDICO Y SE AVOCAN A LA CONDUCTA DEMOSTRADA EN DICHO CENTRO, LA CUAL ES DE NATURALEZA MANIPULADORA, SITUACION QUE PROVOCA QUE EN EL TIEMPO MINIMO SE LIBERE LA MEDIDA APLICADA, AUN TRATANDOSE DE MENORES A QUIENES SE LES ATRIBUYE UN ILICITO CALIFICADO POR LA LEY COMO GRAVE.

**OCTAVA.-** LA REPARACION DEL DAÑO DEBE SER DE CARACTER OBLIGATORIO, Y NO POTESTATIVO COMO ACTUALMENTE LO ES, A EFECTO DE QUE LA VICTIMA, RECIBA UN PAGO POR EL DAÑO SUFRIDO; EL CONSEJERO DEBE DETERMINAR EN RESOLUCION DEFINITIVA, COMO PARTE DE LA MEDIDA DE SEGURIDAD QUE SE APLIQUE AL MENOR INFRACTOR.

**NOVENA.-** DADA LA BENEVOLENCIA DE LAS MEDIDAS APLICADAS EN ESTA MATERIA, AUN Y CUANDO SE TRATE DE INFRACCIONES CALIFICADAS POR LA LEY PENAL COMO GRAVES, Y CUYO MENOR RELACIONADO ESTE PROXIMO A CUMPLIR LA MAYORIA DE EDAD, SE LE SOMETA A UNA SERIE DE EXAMENES MEDICOS, A EFECTO DE QUE SE DETERMINE SI CUENTA CON LA CAPACIDAD DE COMPRESION Y ENTENDIMIENTO SOBRE SUS ACTOS VOLITIVOS, Y EN CASO DE SER ASI, ENTONCES SE LES SOMETA A LA

JURISDICCION A EFECTO DE QUE SE LE IMPONGAN PENAS CONFORME AL CODIGO PENAL APLICABLE.

**DECIMA.-** ES NECESARIO QUE LAS LEYES QUE RIGEN ESTA MATERIA SE UNIFIQUEN, DEBIDO A LA DIVERSIDAD DE LEYES QUE RIGEN EN LOS ESTADOS INTEGRANTES DE LA FEDERACION, LAS CUALES VARIAN EN CUANTO A LA MAYORIA DE EDAD ASÍ COMO LA ORIENTACION DE DICHA LEY, ES DECIR TUTELAR O GARANTISTA. CONSIDERO QUE EN LA ACTUALIDAD, DADAS LAS CONDICIONES QUE PREVALECE, TODAS LAS LEYES DEBEN SER GARANTISTAS, PUESTO QUE EL ESTADO YA NO DEBE ASUMIR EL PAPEL DE TUTOR ANTE LA COMISION DE DELITOS POR PARTE DE MENORES, SINO QUE DEBE SOMETERLOS A UN PROCEDIMIENTO FORMALMENTE ESTABLECIDO QUE CONSAGRE EN SU FAVOR GARANTIAS, TAL Y COMO LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES APLICADA EN EL DISTRITO FEDERAL CONSAGRA EN BENEFICIO DE DICHOS INFRACTORES, QUIENES DE IGUAL FORMA TIENEN DERECHO A ESTAR DEBIDAMENTE ASISTIDOS DE UN DEFENSOR, SABER LA ACUSACION QUE OBRA EN SU CONTRA, LAS PERSONAS QUE DECLARAN EN CONTRA SUYA, LOS ILICITOS QUE SE LES ATRIBUYE, EL DE APORTAR PRUEBAS PARA SU DEFENSA, CAREARSE CON LA PARTE ACUSADORA, ENTRE OTROS. Y SOBRE TODO, QUE EN ALGUNAS LEGISLACIONES, LA EDAD PENAL SE ALCANZA A LOS DIECIOCHO AÑOS Y EN OTRAS A LOS DIECISEIS.

## BIBLIOGRAFIA.

BUSTOS RAMIREZ, JUAN.

CONTROL SOCIAL Y SISTEMA PENAL.

2a. ed. Ed. P.P.U. S.A., Barcelona, España. Octubre 1987.

CASTAÑEDA GARCIA, CARMEN.

PREVENCION Y READAPTACION SOCIAL EN MEXICO.

Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales No. 3, México, 1984,  
Talleres Gráficos de la Nación.

CASTRO, JUVENTINO V.

EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO,

6a. ed., Ed. Porrúa, México, 1985.

COLIN SANCHEZ, GUILLERMO.

DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

13a. ed. Ed. Porrúa, S.A., México, 1992, p. 724.

CUELLO CALON, EUGENIO.

DERECHO PENAL.

18a. ed. Ed. Bosch, Casa Editorial. S.A., Barcelona España, 1981.

DIAZ DE LEON, MARCO ANTONIO.

TEORIA DE LA ACCION PENAL.

Textos Universitarios, S.A. 1974, p. 302.

FRANCO VILLA, JOSE.

EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

Ed. Porrúa, México, 1985.

GARCIA RAMIREZ, SERGIO.  
LA IMPUTABILIDAD EN EL DERECHO PENAL MEXICANO.  
2a. ed. UNAM. 1981.

GARDUÑO GARMENDIA, JORGE.  
EL MINISTERIO PUBLICO EN LA INVESTIGACION DEL DELITO.  
1a. ed. Ed. Limusa, México 1988.

HEPP, OSVALDO TEODORO.  
LA INTERNACION DEL MENOR Y SUS PROBLEMAS SOCIALES.  
Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma, 1984.

MARIN HERNANDEZ, GENIA.  
HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE TRATAMIENTO DE MENORES  
DEL DISTRITO FEDERAL.  
Edición Mimiografiada, México, 1989.

MEMORIA DEL CURSO DE ACTUALIZACION EN MATERIA DE  
IMPARTICION DE JUSTICIA DE MENORES INFRACTORES.  
Varios autores, 1a. ed., Consejo de Menores de la Secretaría de  
Gobernación, México, D.F., 1997.

MEMORIA DEL CONGRESO NACIONAL EN MATERIA DE MENORES  
INFRACTORES.  
Varios autores. Celebrada en la ciudad de Puebla, 1a. ed., Consejo de  
Menores de la Secretaría de Gobernación, México, D.F. 1997.

OSORIO Y NIETO, CESAR A.  
LA AVERIGUACION PREVIA.  
4a. ed., Ed. Porrúa, México, 1989.

REYES ECHANDIA, ALFONSO.

IMPUTABILIDAD.

4a. ed. Ed. Temis,, Bogotá, Colombia, 1989.

REYES TAYABAS, JORGE.

APLICACION DE LA LEY PENAL A PARTIR DE LOS 16 AÑOS.

Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, No. 2, Abril-Junio, 1997, México, D.F.

RODRIGUEZ MANZANERA, LUIS.

LA UNIFICACION DE LA EDAD PENAL A LOS 18 AÑOS.

Revista Mexicana de Procuración de Justicia,

Vol. 1, No.1, Febrero 1996, México, D.F.

RODRIGUEZ MANZANERA, LUIS.

CRIMINALIDAD DE MENORES.

2a. ed. Ed. Porrúa, México, 1997.

RODRIGUEZ MANZANERA, LUIS.

CRIMINOLOGIA.

11a. ed., De. Porrúa, México, 1997

VILLANUEVA CASTILLEJA, RUTH.

JUSTICIA DE MENORES INFRACTORES.

2a. ed. Ed. Depalma, agosto 2000.

SANCHEZ GALINDO, ANTONIO.

LA JUSTICIA DE MENORES EN MEXICO.

Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social, No. 1

Enero-Abril, 1998, México, D.F.

SOLIS QUIROGA, HECTOR.

JUSTICIA DE MENORES.

Ed. Porrúa, S.A. 1986, p. 29.

TIFFER SOTOMAYOR, CARLOS.

DERECHO PENAL DE MENORES Y

DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA.

Revista de Ciencias Penales, año 7, No. 10,

Septiembre, 1995, San José, Costa Rica.

TOCAVEN GARCIA, ROBERTO.

MENORES INFRACTORES. DELINCUENCIA JUVENIL.

Revista Criminalia, Año 2, Nos. 1-6, Enero-Junio, 1984,

México, D.F.

VELA TREVIÑO, SERGIO.

CULPABILIDAD E INCULPABILIDAD.

4a. ed., Ed. Trillas, pp. 48-53.

## **LEGISLACION.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, S.A. de C.V., México, D.F., 2000.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Ed. Sista, S.A. de C.V., México, D.F., 1996.

Código Penal Federal, Ed. Sista, S.A. de C.V., México, D.F., 2000.

Código Penal para el Distrito Federal, Ed. Sista, S.A. de C.V., México, D.F., 1999.

Código Federal de Procedimientos Penales, Ed. Sista, S.A. de C.V., 2000.

Secretaría de Gobernación.

Consejo Tutelar de Menores Infractores del Distrito Federal.

Documentos Internacionales en Materia de Menores.

México, 1991, Ed. Osuna de Cervantes.