

5137



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.**

**CAMPUS ARAGON**

**“ANALISIS CRITICO DE LAS FACULTADES DEL  
COMISIONADO EN EL PROCESO DE MENORES  
INFRACTORES EN EL DISTRITO FEDERAL”.**

281980

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

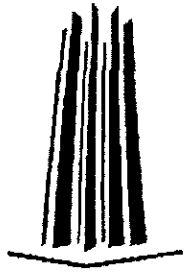
**DAVID SANTIAGO GREGORIO**

**ASESORES :**

- LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ.**
- LIC. DAVID ROMERO HERNANDEZ**
- LIC. JOSE HERNANDEZ RODRIGUEZ.**

**MEXICO**

**2000**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## DEDICATORIA

No es el Derecho un concepto lógico, si no una idea energética y activa, razón por la cual la Justicia , mientras con una mano sostiene la balanza con que pesa el Derecho, con la otra mano empuña la espada indispensable para afirmarlo.

*IHERING*

“El que tiene a su acusador por juez necesita a Dios por defensor”

Gustavo Radbruck

AL CREADOR

Por haberme permitido llegar a este momento.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"CAMPUS" ARAGON.

Por haberme permitido ser un hijo más de esta casa de estudios, de la cual  
estoy orgulloso.

A TODOS Y CADA UNO DE MIS PROFESORES

Por haber compartido y transmitido sus conocimientos y  
enseñanzas de esta bella carrera de Derecho.

A MIS ASESORES

Por su comprensión, paciencia y apoyo  
para la elaboración de este trabajo.

A EDUCACION CONTINUA

Por este gran apoyo

**A LA MEMORIA DE MIS PADRES**

*Isabel y Octaviano.*

*Que en Gloria esten.*

**A MI ESPOSA Y MIS HIJOS**

*Mónica, Mory y "Paglino"*

*Por su cariño y comprensión.*

**A MIS HERMANOS**

*Por todo su apoyo incondicional.*

**A MIS SUEGROS Y CUÑADOS**

*Por toda la ayuda brindada.*

## INTRODUCCION

El 24 de diciembre de 1991, fue publicada una nueva Ley más para los Menores Infractores, siendo esta vez, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en la cual se crea una figura denominado COMISIONADO, personaje que interviene como parte en el proceso de los menores que han infringido las Leyes Penales ( del fuero común o federal ), actuando con atribuciones y facultades como si se tratara del Ministerio Público, en todas las etapas procesales que se ventilan dentro del actual Consejo de Menores de esta Ciudad Capital, lo cual fue uno de los motivos que me inquietaron a realizar el presente trabajo de investigación.

Otra de las razones, es el compromiso que tengo con la sociedad a la cual debo parte de mi formación, primero como estudiante, después como profesionista, con el propósito de ser mejor cada día, y, en el área de Derecho en la cual estoy inmerso, para señalar y coadyuvar en las situaciones que conozca, a que las Leyes sean aplicadas con razón y con justicia.

El presente trabajo de investigación, esta integrado por tres capítulos:

En el primero, me refiero a los antecedentes de las diversas leyes que han existido, relacionadas con los menores que



desafortunadamente han infringido algún ordenamiento penal, y en el cual se analiza, desde, el Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal, hasta el Proyecto de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, actualmente vigente, criticando el proceso que se le ha seguido aplicando a los llamados menores infractores, así como, crítico la ilegalidad de dichos procesos.

En el segundo capítulo, trato de dar un panorama respecto de dos de los órganos del Consejo de Menores, las funciones que estos tienen, así como sus alcances, en el proceso de menores infractores para el Distrito Federal.

Se menciona el papel que juega actualmente la Procuraduría Capitalina, respecto a los menores infractores; y se analizan tres Legislaciones de menores, siendo estas de los Estados de San Luis Potosí, Puebla, Estado de México, relacionadas con los procesos que se les siguen en dichos Estados.

En el tercer capítulo, medula de este trabajo de investigación, se mencionan diversas definiciones de Comisionado, haciendo una crítica de las facultades que la Ley para Menores Infractores del Distrito Federal le otorga. Además la referida Ley, le otorga funciones y facultades al Comisionado para que actúe dentro del Consejo de Menores como si fuera Ministerio Público, lo cual combato, dadas las investigaciones efectuadas.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES

- 1.1 Reglamento para la calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal ( 1926 ).
- 1.2 Ley sobre Previsión Social de la delincuencia Infantil en el Distrito Federal ( 1928 ).
- 1.3 Reglamento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares ( 1934 ).
- 1.4 Ley Organica de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales y Normas de Procedimiento ( 1941)
- 1.5 Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales ( 1974 ).
- 1.6 Proyecto de Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

## 1.1 Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad En el Distrito Federal. (1936)

El procedimiento que se les seguía a los menores infractores ante los Tribunales Administrativos del Distrito Federal, tenían un aspecto muy peculiar, ya que estos tribunales estaban integrados por tres jueces, de los cuales curiosamente ninguno era licenciado en derecho.

En esta época el Gobierno del Distrito Federal se hacía representar ante el Tribunal Administrativo por el juez nombrado presidente, quién tenía las atribuciones de calificar a los menores de 16 años de edad -actualmente se les califica hasta antes de los 18 años de edad, sin que sea notoria la diferencia de los dos años de mas-, estudiar el caso de los delincuentes menores de edad -nótese que, no obstante de ser este un reglamento para calificar a los menores de edad, se les denominada delincuentes, sin que esto afectara en nada a su persona-, además, este Tribunal también llegaba a conocer de causas de menores de 18 años de edad, exclusivamente, cuando eran puestos a disposición y procesados por vagancia y mendicidad -actualmente procesar a un menor por vagancia y mendicidad sería criticable y aberrante-. Es de notarse que en este reglamento, el Tribunal Administrativo era auxiliar en los procesos seguidos

a menores ante los Tribunales del fuero común, no como actualmente sucede, los Tribunales del fuero común y los del fuero Federal son auxiliares del Consejo de Menores.

Con este Reglamento, cuando un menor era detenido, inmediatamente era puesto a disposición del Tribunal Administrativo o entregado a los delegados de protección a la infancia.

La base principal de este procedimiento administrativo consistía en la observación de los aspectos, físico, mental, social y pedagógicos del menor, esta observación previa era de quince días. La observación y estudio era practicado por los jueces, por el Departamento Técnico y por los Delegados de protección a la infancia.

Es manifiesto que por más de seis décadas los procedimientos que se les ha seguido a los menores infractores son violatorios de garantías individuales, ya que desde estos tiempos las audiencias son de carácter privado y carentes de todo orden judicial, pero semejantes como si se estuviera ante la presencia de un padre de familia muy enérgico y al mismo tiempo orientador.

Las decisiones tomadas por este tipo de Tribunales, no tenían el carácter de sentencia, únicamente proponían medidas preventivas o educadoras y cuando a juicio del Tribunal las medidas antes mencionadas no eran eficaces, el menor era puesto a

disposicion del Gobierno del Distrito Federal, para que este a su vez lo remitiera a un establecimiento de correccion penal.

Es de resaltar que en este procedimiento no se contemplaban ni siquiera a manera de indicios mecanismos de defensa que tuvieran el menor infractor.

## 1.2 Ley sobre la prevision social de la delincuencia infantil en el Distrito Federal. ( 1928 )

Esta ley aparentemente fue un poco más enérgica en cuanto a la edad, ya que a diferencia de la anterior (1926), en esta se redujo la edad penal a los 15 años de edad, cuyos menores quedaban bajo la proteccion del Estado -sin explicar el por que de la reduccion de la edad, que fue de los 16 a los 15 años de edad- asumiendo el Estado un papel paternalista.

En esta ley, los menores podian ser compelidos a declarar, lo cual sin lugar a duda era contradictorio a lo establecido en la Constitución General de la República. De manera incongruente, los menores de 15 años de edad no eran sometidos a los Tribunales penales por las infracciones que estos hubiesen cometido, pero la responsabilidad civil si se les podia exigir ante los Tribunales civiles, en donde de alguna manera conocería una autoridad judicial.

Asi, las autoridades judiciales cuando conocían de un caso en donde estuviera involucrado un menor de 15 años de edad,

conforme a esta ley, debían sobrepasar el procedimiento en cualquier estado del juicio que este se encontrara, y remitir al menor infractor ante el Tribunal para Menores, el cual dependía del Gobierno del Distrito Federal.

El Tribunal de Menores estaba dividido en salas, en donde de noventa y asombrosamente ningún miembro era licenciado en derecho (eran profesores normalistas, médicos y expertos en estudios psicológicos), contaban con seis secciones o departamentos de donde cabe destacar la sección de investigación y protección social, sección que podía ser la encargada de investigar las infracciones cometidas por los menores; y el cuerpo de delegados a la protección de la infancia, quienes quizá desempeñaban el papel de defensores de los menores.

Cabe mencionar que este Tribunal no tan solo conocía de las infracciones cometidas por los menores, sino que, extendía su actuación en casos de menores abandonados y menesterosos, asimismo, podían ocuparse del estudio y observación de los menores incorregibles, esto último, siempre que fuera solicitado por los padres o tutores de dicho menor -actuación del Estado en donde afirma su papel paternalista hacia los menores-. Las medidas que este Tribunal podía tomar, eran las siguientes: medicas, de amonestación, de vigilancia, de guarda, de educación, de educación correccional, de corrección, de reforma y cualquier otra análoga o conexa.

Cuando a juicio de este Tribunal las infracciones cometidas por el menor no tenía singular característica más decir cuales-, únicamente se hacía adreceptor a la mamá y se le amonestaba para que no volviera a cometer infracciones.

Cabe resaltar lo siguiente, esta ley determinaba que, si de las investigaciones de las infracciones cometidas por los menores, el Tribunal encontraba causas -no se especifican cuales- imputables a los padres del infractor, les podía poner alguna corrección administrativa de las enumeradas en el artículo 21 Constitucional o en su defecto consignarlos al Ministerio Público.

Una vez remitidos los menores al Tribunal, el procedimiento iniciaba con la inmatriculación del mismo -algo semejante a fichero-. La base de este procedimiento consistía en la observación del menor infractor, desde el punto de vista físico, moral, social y pedagógico. Cuando el menor era retenido en el Tribunal, la observación se prolongaba por quince días, tal parecía que el tiempo y la Constitución en estos casos no existía, ya que cualquier retención por más de 72 horas debe ser justificada según nuestra Ley Superior. La observación a la cual eran sujetos los menores infractores, era vista por esta ley desde el punto de vista científico, y no jurídica como debería ser.

No deja lugar a duda, que desde los inicios de este siglo y en esta ley, los menores infractores tienen procesos de carácter

privado, como si se tratara de ocultar la ilegalidad de los mismos. Para estas fechas los procedimientos estaban revestidos del enojo paternalista del Estado, y no de la legalidad y formalidad jurídica que deben tener no tan solo este tipo de procedimientos, sino todos aquellos comprendidos en un verdadero Estado de Derecho.

Finalmente para esta ley, las resoluciones que emitía el Tribunal de Menores no eran consideradas como sentencias, sino, como propuestas que contenían medidas preventivas o educativas, propuestas que eran condicionales según el caso del infractor, en otras palabras, para esta ley, una propuesta de resolución podía ser modificada en cuanto al tiempo de su ejecución, sin que ello se considerara causa de agravio a las garantías individuales del menor infractor.

### 1.3 Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares. (1934)

En la década de los treinta, los Tribunales de menores con jurisdicción en la Ciudad de México, estaban distribuidos e integrados por primera vez de acuerdo a lo que disponía el Código de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal.

Estos Tribunales estaban integrados por un presidente, un secretario de acuerdos, el personal que permitía el presupuesto



de ese tiempo , por un juez miembro del Tribunal, en este reglamento se empezó a manejar periodos en el cargo, que eran muy cortos ( cuatro meses en el cargo de presidente ). En este reglamento no se especifica que profesion debieran tener el presidente y el secretario de acuerdos del Tribunal, a diferencia de los ordenamientos de 1926 y 1928.

Entre otras, las facultades del Presidente eran las de tramitar de manera administrativa junto con el Departamento de Prevision Social, los asuntos que le turnaran y distribuirlos con los jueces miembros de cada tribunal, en donde los jueces miembros tenian facultades técnicas que el Código de Procedimientos Penales les otorgaban, destacando las de instruir la investigación. Todas las diligencias se practicaban ante la presencia de los jueces miembros de cada tribunal.

Por sorprendente, el personal de los Tribunales para menores, administrativamente dependian de la Secretaria de Gobernación con excepcion de los jueces, quienes prácticamente estaban sujetos a la ley del Tribunal del Distrito Federal.

En este reglamento existia una mezcla de autoridades, facultades y Poderes, en donde, por un lado se revolvía lo administrativo con lo Judicial y por otro, se inmiscuian en el proceso el Poder Ejecutivo (Gobernación) y el Poder Judicial (Tribunal del Distrito Federal), no dejando en claro el tipo de procedimiento que se les seguía a los menores infractores.

No obstante lo anterior, el artículo 20 de esta ley disponía que el proceso que se les siguiera a los menores infractores, se sujetaría a las formalidades del capítulo tercero y cuarto del título primero del Código de Procedimientos Penales, capítulos que nos hablan de las formalidades en el procedimiento y del despacho de los negocios respectivamente.

Para este reglamento, la instrucción que se les seguía a los menores debía concluir en veinte días, tiempo que se contaba desde la consignación, y solo podía prorrogarse por otros veinte días más, a fin de dictar la resolución definitiva. En el periodo de investigación de los expedientes, las diligencias eran autorizadas por el juez instructor y el secretario de acuerdos.

Dentro de las curiosidades de este ordenamiento, a la audiencia de ley asistían todos los implicados, menos el menor infractor, salvo autorización expresa del Tribunal de menores, lo cual a todas luces era contrario a las formalidades del procedimiento, contenidas en el Código de Procedimientos Penales, formalidades a las cuales este reglamento estaba sujeto, consecuentemente era evidente la informalidad de este proceso, asimismo, era violatorio de las garantías individuales del menor infractor.

Finalmente, las resoluciones que dictaban los Tribunales eran comunicadas al Departamento de Previsión Social para su ejecución.

Es preciso señalar que en este reglamento, el menor infractor no tenía un mecanismo de autodefensa ni de defensa, ni dentro ni fuera del procedimiento que se le seguía, menos aun, la manera de impugnar las resoluciones -que en su mayoría eran arbitrarias y desapegadas a derecho- emitidas por los Tribunales.

1.4 Ley Orgánica de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales y Normas de Procedimiento. (1941)

A principios de los cuarenta, se crea esta ley con un nombre tan largo y rimbombante que parecería no terminar, para esta ley, los Tribunales para menores conocían de los casos señalados en el Código Penal relacionado con los menores de edad, y los Tribunales ordinarios (del fuero común o federal) -actualmente abrogado- tenían prohibido extender sus facultades sobre dichos menores.

De manera notable, esta ley contemplaba solo dos Tribunales para menores en todo el Distrito Federal, los cuales estaban integrados por tres miembros, en donde uno de ellos justamente era abogado, los dos restantes, uno era médico y otro educador. El presidente de la República en este ordenamiento asumía nuevamente el papel paternalista, ya que era este quién nombraba a los jueces de los Tribunales para menores.

Es de resaltar que, para esta ley uno de los requisitos que se pedían para ser miembro de los Tribunales, es que fueran profesionistas, que en sus respectivas áreas hubiesen hecho estudios sobre delincuencia juvenil -no, de menores infractores, como adornadamente se les llama hoy-.

Al igual que el reglamento de 1934, esta ley manejaba periodos muy cortos en el cargo, siendo que los presidentes de los Tribunales duraban tan solo cuatro meses, todos los empleados administrativamente estaban sujetos a la Secretaría de Gobernación, y los jueces solo técnicamente dependían de las funciones que les otorgaba esta ley y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, advirtiéndose que, en este procedimiento no había autonomía.

Entre las atribuciones de los jueces, estaban las de conocer la personalidad de los menores, relacionadas con las conductas que se investigaban cometidas por estos, para que se pudiera emitir la resolución que se estimara necesaria. Todas las diligencias se practicaban ante y en presencia del juez.

En esta ley que se comenta se contemplaban los centros de observación, los cuales cabe resaltar. El trabajo del director del centro anteriormente mencionado, era el de clasificar a los menores que estaban en la etapa biológica de: pre-puberes, puberes y post-puberes, evitando con esto que se mezclaran los

menores con otros más menores, y en cada grupo clasificado existía un comisionado de orden.

Los menores que estaban dentro de los centros de observación, tenían como estímulo a su buen comportamiento, los siguientes: preferencia de diversión, preferencias para comisionados de orden y preferencias para comisiones especiales - no se dice cuales-. Tal pareciera que nuestros legisladores se inspiraron en el centro de observación de menores, ya que en este ordenamiento, comisiones y comisionados son muy nombrados -la figura del COMISIONADO que aparece en la actual Ley de menores infractores del Distrito Federal, quién aparece con el carácter de autoridad dentro del proceso que se les sigue a los referidos menores-, además, por ser primera ocasión que en este ámbito se mencionan tales términos.

Por otra parte, esta ley contaba con una sección investigadora y de protección, que se encargaba de estudiar el medio ambiente en el cual se desenvolvía el menor infractor, e informaba de los datos que sirvieran al Departamento de previsión social, para que este a su vez pudiera prevenir la delincuencia infantil -nótese que en este tiempo se le llamaban a los términos por su nombre, delincuencia infantil, y no, como actualmente se les dice, menores infractores, lo que en resumidas cuentas es lo mismo-. entre las funciones de la sección investigadora, estaban las de investigar las causas de los ingresos del menor -ha sido incapaz la participación de las autoridades en todos sus ámbitos

en cuanto a la conducta de los menores, si desde estos tiempos y por principio de cuenta es descartada la capacidad de querer y entender de delinquir de los menores, y contrariamente, se trata de buscar responsables en la propia sociedad de los actos cometidos por aquellos, lo cual conlleva a las propias autoridades a hacer juicios arbitrarios aun en contra de los menores de edad-.

Esta ley pareciera que venia a cubrir las lagunas juridicas y procesales de los anteriores ordenamientos, pero no, se vuelve a caer en los absurdos, y como muestra de ello, en esta época el departamento de prevención tutelar tenia funciones de policia comun -podria ser un equivalente a la policia preventiva de hoy- siendo la unica que podia aprehender a los menores infractores, salvo los casos de flagrante delito, que lo podia hacer cualquier otra corporación policiaca, con la obligación de ponerlo inmediatamente a disposicion del departamento de prevención tutelar.

Así las cosas, una vez que el menor de edad era consignado al Tribunal para menores, él Presidente del Tribunal escogia al juez más indicado para instruir el expediente de dicho menor -quizá el Presidente del Tribunal de menores, buscaba al juez que tuviera más aptitudes paternalista y que no fuera tan severo o enérgico con el menor consignado-. dentro del procedimiento, cabe resaltar entre otras cosas, que, se buscaba saber cual era el grado de educación del menor al momento que este cometió el

delito o infracción, y el dicho menor se encontraba física o moralmente abandonado, lo cual podía ser tomado como atenuante, esto último puede sonar absurdo en la actualidad para cualquier estudioso del derecho, ya que el estado de abandono físico o moral, no se contempla como causa de exclusión del delito o infracción en la legislación.

Dentro de este procedimiento no se seguía un formalismo como lo previene nuestra Constitución General, ya que esta ley dejaba al libre criterio del juez instructor llevar el proceso, por lo mismo, las resoluciones de los jueces instructores podrían ser arbitrarias e injustas o caer en la anarquía, el menor infractor no tenía ningún mecanismo de defensa dentro de este procedimiento, ni existía un mecanismo para impugnar las sentencias que pronunciaban dichos jueces o el Tribunal de Menores. Lo más arbitrario es que, en esta ley dentro de su artículo 28 disponía tajantemente que no procedía recurso alguno contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Menores, lo cual lleva a pensar que desde siempre el menor infractor ha sido objeto de abuso de poder y sujeto de las violaciones más elementales consagradas en nuestra Carta Magna, asimismo, nuestro más alto Tribunal ha permanecido ajeno ante las flagrantes arbitrariedades que se cometen en este tipo de procedimientos, al amparo de la supuesta protección que se le brinda al menor infractor, por ello la preocupación de que exista un procedimiento ordinario y con todas sus partes inclusive para los menores que transgreden las leyes penales.

1.5 Ley que crea los consejos tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales. (1974)

En 1974, se define el paternalismo Presidencial respecto a los menores infractores, en esta fecha queda como limite de aplicacion de esta ley hasta antes de los 18 años de edad, mencionandose por vez primera la readaptación social de los menores.

Esta ley fue cuestionable, ya que el consejo tutelar intervenia no tan solo cuando el menor infringia las leyes penales o los reglamentos de policia y buen gobierno del Distrito Federal, sino, cuando a juicio del consejo y aún cuando dichos menores no hubiesen cometido ninguna infracción, pero por el solo hecho de que existieran presunciones de que un menor tuviera inclinaciones a causar algún daño a la sociedad, el consejo intervendria -con esto, es evidente el gran lastre que se ha venido arrastrando desde antaño, con respecto a la falta de un verdadero procedimiento judicial que se les aplique a los llamados menores infractores- sometiéndolos a su tutela.

Solo se quedaba con un Consejo Tutelar en el Distrito Federal, el cual estaba integrado por un Presidente, quién era con toda justicia licenciado en derecho, y salas las cuales estaban integradas con tres consejeros de los cuales uno era licenciado en derecho y los dos restantes, uno era medico y el otro profesor especialista en infractores, secretario de



Arrendos, jefe de promotoras, consejeros auxiliares y personal técnico y administrativo.

En esta ley racionalmente el presidente del consejo y los consejeros duraban en su cargo seis años (mucho más tiempo que en los ordenamientos anteriores), pero seguían sin autonomía, ya que estos eran nombrados y removidos por el Ejecutivo Federal. Uno de los requisitos principales para ser consejeros, es que estos tuvieran una especialización y estudios en el tratamiento de la conducta irregular de los menores -nuevamente comenzaban a darles enfoques distintos a los terminos, ahora en este tiempo le llamaban conductas irregulares, ya no delincuencia juvenil-, los promotores y secretarios deberían ser necesariamente licenciados en derecho.

Por fortuna dentro de este procedimiento ya se contemplaba un recurso contra las resoluciones que dictaban las salas, existía un turno para los expedientes, se recibían quejas por faltas y demoras en los procesos. Los consejeros estaban encargados de instruir los expedientes que tenían asignados, por su parte, los promotores -algo así como defensores de oficio- asistían al menor en el procedimiento, ofreciendo pruebas a su favor, desahogándolas, formulando alegatos, interponiendo recursos, pero no tenían autonomía, ya que dependían de la Secretaría de Gobernación.

Igual que años atrás, las audiencias de los menores infractores eran privadas, ya que el público no tenía acceso a las diligencias -es por demás cuestionable que las audiencias deben ser públicas, según lo dispone nuestra Constitución General-, las resoluciones emitidas por las salas y el Pleno del Consejo que imponían alguna medida al menor, donde curiosamente la resolución estaba basada en el estudio de las pruebas, las cuales eran valoradas conforme a la sana crítica, y no conforme a la interpretación lógica y jurídica que todo procedimiento debe tener, resultando como consecuencia una resolución arbitraria.

Así, una vez que el menor era puesto a disposición del Consejo, dicho menor en presencia de su Promotor -le daban el carácter de defensor de oficio sin serlo- era escuchado, asimismo, se le informaba de las causas de su ingreso, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes se le determinaba la situación legal de dicho menor, la que podía ser en el sentido siguiente: libertad incondicional, sujeción al consejo tutelar o de internamiento en el centro de observación, situación que se podía ampliar o modificar si el consejo tenía otros hechos relacionados con el mismo menor -no existía seguridad legal-. Por primera ocasión en esta ley se le da intervención a la víctima de la infracción y a peritos.

Las medidas impuestas por el consejo tutelar eran ejecutadas por la dirección de servicios coordinados de prevención y readaptación social -esta dirección también depende de la

Secretaría de Gobernación, con tanto se daba y se sigue dando la cuestionable posición de juez y parte del Ejecutivo Federal en este particular procedimiento-, dirección que hacia las recomendaciones pertinentes para la revisión de las medidas impuestas, tales revisiones se practicaban de oficio cada tres meses.

En esta ley el menor infractor no tenía derecho de nombrar a un abogado particular o de su confianza que lo defendiera, ya que se le imponía un promotor que la hacía de defensor de oficio, de igual forma, tal parece que no existían más instancias fuera del Consejo Tutelar a donde pudiera acudir el menor a solicitar que se le administrara verdadera justicia, ya que la ley en comento no contemplaba otros recursos ante autoridades distintas que no fueran el referido Consejo, nos preguntamos, en todo este tiempo ¿Dónde ? ha estado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o acaso en este y en los anteriores procedimientos no se han violado garantías de seguridad y legalidad procesal.

Para concluir con esta ley, la responsabilidad civil resultante de la infracción cometida por el menor, era exigible de acuerdo a lo que disponía la legislación civil.

1.º Proyecto de Le. para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

El 2 de diciembre de 1991, se remite el proyecto de esta nueva le. a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, para su análisis, modificaciones, adiciones y en su momento su aprobación y el ordenamiento de su publicación.

Lo que debería ser la primera lectura del proyecto de esta ley, fue dispensado con fecha 13 de diciembre de 1991, por que se les distribuyo copia impresa de la misma a los señores diputados. Emitiendo un dictamen respecto al proyecto de ley, del cual cabe destacar lo siguiente:

Los señores diputados consideraron en su momento que el proyecto de esta ley contenia un espíritu humanitario, en beneficio de los menores infractores, reconociendo el Poder Legislativo que, los derechos de los menores de edad han sido limitados, violentados sus derechos fundamentales como son: el de legalidad, audiencia, defensa y seguridad jurídica. Según los señores legisladores y de ser aprobado este proyecto de ley, el menor infractor tendria un procedimiento en el cual se le respetarian los principios más fundamentales que consagra nuestra Constitución (legalidad y seguridad jurídica).

No cabe la menor duda, que el propio Poder Legislativo más que un solo reconocimiento, confiese que los menores infractores desde siempre, creemos que hasta la fecha, han sido sujetos de violaciones flagrantes de sus garantías individuales, al no tener un proceso verdadero, justo y legal.

La cámara de diputados le da relevancia al derecho de defensa que el menor infractor tendrá en este proyecto de ley, creandose la figura del defensor de menores, el cual puede ser de oficio o de confianza, este último designado por el menor -por fin, después de más de seis décadas, el menor infractor puede tener un abogado defensor- para que le asesore legalmente dentro del procedimiento, defensor que además interpondrá los recursos procedentes ante el Consejo de Menores.

Al parecer en este ordenamiento le quitan lo paternalista que tenía el anterior Consejo Tutelar de Menores, para dejarlo únicamente como Consejo de Menores, el cual funcionara como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, contando con autonomía técnica -lo idóneo sería que tuviera autonomía plena-. El Consejo de menores se integraría por un Presidente, consejeros, secretarios, secretario general, secretarios de acuerdos, defensores y miembros del comité técnico interdisciplinario, los cuales deberían tener título profesional y tener conocimientos suficientes sobre menores infractores.

Los consejeros, y el presidente del consejo de menores deberían ser licenciados en derecho, los cuales serían nombrados por el Presidente de la República -de nueva cuenta aflora el paternalismo del Ejecutivo Federal-.

La Unidad de defensa del menor -una novedad en este proyecto de ley según los legisladores-, funcionara con autonomía técnica -esto fue bueno al principio, más adelante ya no, como oportunamente se señalara-, resaltando que esta unidad podía defender al menor administrativa o judicialmente, dentro del Consejo de menores o fuera de este, con la marcada diferencia de la Unidad encargada de la prevención y tratamiento a cargo del Comisionado -otra novedad de este proyecto-, el cual solo tenía facultades dentro del Consejo de menores, ya que fuera de este, las facultades del Comisionado prácticamente se extinguían, como se demostrara en el capítulo respectivo.

Al igual que años atrás, este proyecto de ley prohíbe las audiencias públicas del procedimiento que se les seguirá a los menores infractores, las resoluciones que emitirá el Consejo, parecerían no estar definidas ni limitadas en cuanto al tiempo del llamado tratamiento, asimismo, este proyecto pretende proporcionar una auténtica justicia -de ser así, todo lo anterior era ficción- a los menores infractores, adecuando el procedimiento a los nuevos tiempos -la sociedad no estaría de acuerdo con esto último, ya que actualmente no se ha adecuado el procedimiento a las necesidades y demandas sociales, ni a las

exigencias legales ni Constitucionales que debería tener este procedimiento-, según lo expresado por los legisladores.

El 16 de diciembre de 1991, la que sería la segunda lectura del proyecto de esta ley, fue dispensada de nuevo por mayoría de votos, en votación económica de los señores legisladores. En esta misma fecha fue aprobado en lo general este proyecto de ley, con 385 votos en pro, reservándose para discusión únicamente lo relacionado con las edades de los menores que serían sujetos en determinado momento por este proyecto de ley.

Al respecto el diputado José de Jesús Martín del Campo Castañeda, diputado del Partido de la Revolución Democrática, expresaba su preocupación por la propuesta de esta ley, en el sentido de que manifestaba que el Consejo de Menores sería competente para conocer de la conducta de los menores que estuvieran entre los 11 y menores de 18 años de edad, por que, según este diputado, existían investigaciones de que los muchachos que tenían una edad entre los 11 y los 14 años de edad no tenían una patología (enfermedad) para realizar conductas tipificadas como penales, sino que, esas conductas estaban asociadas a la pobreza y el hambre. En resumidas cuentas la propuesta que pretendía este diputado, era de que el Consejo de Menores conociera de las conductas cometidas por los sujetos que tuvieran una edad entre los 14 y menores de 18 años de edad (no desde los 11 años de edad). En votación económica, fue desechada la modificación propuesta por este diputado.

Finalmente este proyecto de ley fue aprobado por 358 votos a favor y 25 en contra.

Cabe hacer notar que, desde el particular punto de vista este proyecto de ley no fue lo suficientemente analizado y discutido, ya que nunca fueron atendidas cuestiones de fondo y de forma relacionadas con el procedimiento que se les llevaria a los menores infractores, ni tampoco fue analizada ni controvertida la nueva figura que se creaba en este proyecto, como lo es la del COMISIONADO, resultando ilógico y aberrante que un proyecto de ley tan importante y trascendente como este, se considere analizado, discutido y aprobado en tan solo tres días, sin importar las repercusiones legales, jurídicas y sobre todo las sociales que se tendrían en lo futuro.



## CAPITULO II

Dos Organos del Consejo de Menores, la Procuraduria de Justicia del Distrito Federal y otras Legislaciones de Menores.

### 2.1 Unidad de Defensa de Menores.

2.1.1 Facultades de la Unidad de defensa de menores.

2.1.2 Ambito Espacial de la Unidad de Defensa de Menores.

### 2.2 Unidad Administrativa.

2.2.1 Funciones de la Unidad Administrativa

2.2.2 ¿Que entiende la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal por prevención?.

2.2.3 ¿ Que entiende la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal por procuración?.

2.2.4 Limites y alcances de la Unidad Administrativa.

### 2.3 El papel actual de la Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal ante los Menores Infractores.

2.4 *Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores del Estado de México.*

2.5 *Ley de Consejos Tutelares y de Readaptación Social para Menores del Estado de San Luis Potosí.*

2.6 *Ley del Consejo Tutelares para Menores Infractores del Estado Libre y Soberano de Puebla.*

En todo proceso es importante mantener el equilibrio de la balanza que regule la impartición de justicia, a que tiene derecho todo ciudadano, sea mayor o menor de edad, por tal razón se considera pertinente destacar el papel que juega la Unidad de Defensa de los Menores y la Unidad Administrativa quien se encarga de formular los cargos a los infractores, trataremos de ubicar con mas objetividad la función de estos dos órganos del Consejo de Menores.

### 2.1 Unidad de Defensa de Menores

Esta unidad es una semejanza de la Defensoría de Oricio, considerando que debería ser una continuación de la misma- defiende al menor infractor. Inicialmente se le dotaba de autonomía técnica -con posterioridad se le quita y la hacen dependiente-.

Lo realmente novedoso de esta Unidad, es que defiende procesalmente hablando al menor infractor ante el consejo de menores, pero no tan solo dentro de este, si no que también lo defiende ante las autoridades administrativas, llámense jueces cívicos, policía preventiva, etc., y ante autoridades judiciales - es obvia la defensa que debe tener todo ciudadano ante este tipo de autoridad, maxime tratandose de menores- sean del fuero común o del fuero federal. Todo esto es una buena intención para que

al menor de edad se le empieza a administrar verdaderamente justicia, la cual no ha tenido desde tiempo atrás,

En la etapa procesal, la unidad de defensa de menores viene a formar parte legítima de este proceso, parte que no existía hace más de medio siglo, como ya se ha dejado apuntado en el capítulo primero.

Hubiera sido bueno y sano para el propio proceso, que el titular de esta unidad sea nombrado por otra autoridad ajena al Consejo de Menores y de la Secretaría de Gobernación, proponiendo que la unidad de defensa del menor dependiera de la Defensoría de Oficio, en este caso del Distrito Federal, o de la Defensoría de Oficio Federal, según sea el tipo de infracción, para que de esta manera se apreciara una auténtica autonomía y una mejor transparencia en el proceso que se les sigue a los menores infractores.

#### 2.1.1 Facultades de la Unidad de Defensa de Menores

Como hemos referido con anterioridad, la innovación de esta unidad, es en el sentido de que se puede hacer presente dentro y fuera del Consejo de Menores, con el único propósito de brindarle una defensa -la cual se merece no por ser menor, sino por ser ciudadano Mexicano- legal al menor infractor.

En el proyecto de Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal, a esta unidad de defensa de menores, se contempla su autonomía, como una de sus facultades - para mi gusto la primordial-, ya que podían actuar con libertad e independencia.

Otra de las facultades de esta unidad, es la de defender los derechos e intereses legítimos de los menores infractores, entendiéndose por esto como el derecho a que el menor tenga un proceso justo y apegado a la Ley, derecho a ofrecer pruebas en su defensa, derecho a recurrir a las instancias correspondientes - creo yo que incluso a la Suprema Corte de Justicia- y a utilizar y hacer valer las garantías individuales que consagra y otorga nuestra Constitución a todos y cada uno de los mexicanos, sean estos mayores o menores de edad. Y sobre todo, el interés de que se le imparta justicia justa, equitativa e imparcial al menor infractor.

Es facultad de esta unidad ser parte en el proceso de menores, ante el Consejo, y de manera obvia, asistir al menor dentro del proceso, así como recurrir a las instancias que marca esta Ley y otras.

Como ya se ha hecho referencia en líneas anteriores, la unidad de defensa del menor tiene facultades para intervenir ante autoridades administrativas que conozcan de una situación

derivada de la infracción que un menor haya cometido, y que la infracción este en conocimiento de la unidad en comento.

Por fin, la facultad de intervenir ante la autoridad judicial, sean estas del fuero común o del fuero federal, para asistir, asesorar, representar al menor infractor, o bien, cuando el menor de edad este implicado en una conducta tipificada como delito - desde mi punto de vista todas las infracciones están tipificadas como delito, independientemente del matiz que se le quiera dar- en la legislación penal del Distrito Federal. Invariablemente de la función que desempeña la unidad en comento, se advierte que, esta, en determinado momento podría también confundir e invadir funciones y atribuciones muy propias de la Defensoría de Oficio, que como garantía Constitucional, esta consagrada en el artículo 24, garantía que existe en todo procedimiento judicial, ya sea ante las Agencias del Ministerio Público (Locales o Federales) y ante los juzgados del fuero común o del fuero federal.

Lógicamente, la facultad de intervenir en todas las etapas (integración de la investigación, resolución inicial, instrucción y diagnóstico, dictamen técnico, resolución definitiva, aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento, evaluación de la aplicación de las medidas de orientación y tratamiento, conclusión del tratamiento y seguimiento técnico ulterior) del proceso seguido al menor infractor, desde su puesta a disposición ante el Consejo.

De especial cuidado es la facultad de la unidad de defensa del menor, al intervenir en la etapa procesal en la cual se lleva la aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento, en virtud que, se considera que en esta etapa, se debe tener sumo cuidado, ya que aquí es donde se hace la clasificación y estudio del menor infractor, y porque en la etapa de referencia, podrían cometerse -de hecho se cometen- arbitrariedades en contra de los menores, cuando a estos los tuvieran que someter a tratamientos -sentencias- internos o externos, innecesarios.

Es de señalarse que la unidad de defensa del menor, debería cuidar y exigir que el tiempo de tratamiento externo (un año) y el interno (cinco años) se cumplieran cabalmente, sea cualfuere el tiempo que se determinara en la resolución final, e impedir que este se modificara o ampliara según lo expresa esta Ley.

#### 2.1.2 Ambito espacial de la Unidad de Defensa de Menores

Al hablar de ámbito espacial, nos referimos a la porción de espacio en donde la unidad de defensa de menores puede actuar, y es de resaltarse que en la actual Ley de Menores Infractores, dicha unidad tiene una gran escala, diremos porque:

De hecho, la unidad de defensa de menores actúa dentro del Consejo, en todas y cada una de las etapas procesales, además de

ser parte en dicho proceso. es uno de los órganos del Consejo de Menores.

El campo de acción de la unidad mencionada se puede extender ante cualquier otra autoridad administrativa o judicial sea del fuero común o del fuero federal. he expresado mi admiración respecto del espacio que puede ser alcanzado por la unidad de defensa de menores en el ámbito judicial, ya que esto, viene a ser parte de una innovación, primero en el proyecto de Ley de Menores. después en la aprobación de la referida Ley. A manera de comentario. quiero referir que en años atrás, el menor infractor no tenía un abogado defensor -ni de oficio, ni particular- que lo defendiera en el proceso del cual era objeto ante la autoridad que conocía de su situación, ya que en esos años no lo contemplaba la Ley secundaria -la Constitución General siempre-, y hoy por hoy. el menor infractor no tan solo puede tener un abogado -de verdad- defensor -con toda justicia- sea este publico o particular, sino que en la actual Ley cuenta con una unidad de defensa, encargada de defenderlo ante el actual Consejo de Menores. Cabe mencionar que, la autonomía que en un inicio tenía la multicitada unidad de defensa de menores, desaparece. con el acuerdo que establece las normas para el funcionamiento de los centros de diagnóstico y de tratamiento de menores. emitido por la Secretaria de Gobernación (Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993), ya que dicha unidad se tiene que regir por las normas del acuerdo anteriormente mencionado. en consecuencia se le quita la autonomía, que en la

iniciativa de ley anunciaron con bombos y platillos -algo muy característico de nuestros legisladores-.

## 2.2 Unidad Administrativa

Otro de los órganos del Consejo de Menores lo es la Unidad Administrativa, uno de los eslabones que conforman la larga cadena de la Secretaría e Gobernación, dicha unidad tiene como objeto llevar a cabo las funciones de prevención general y especial, así como alcanzar la adaptación -como si se tratara de acomodar ladrillos en una gran pared-, nótese que manejan el término adaptación y no readaptación.

En esta Ley, la unidad administrativa realiza actividades para prevenir que los menores infractores infrinjan las leyes penales -locales y federales- y proporciona el tratamiento para aquellos que han infringido dichas leyes.

### 2.2.1 Funciones de la Unidad Administrativa

Según el artículo 34 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal, las funciones de la unidad administrativa son: La de prevención, teniendo por objeto realizar actividades normativas y operativas de prevención; la de procuración, para la ley en cita, esta procuración estará a cargo del COMISIONADO -figura central de esta investigación, y al cual nos referiremos en el capítulo tres- quién tiene por objeto



proteger los derechos y los intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones cometidas por los menores, él comisionado -desde mi punto de vista ilegítimo, en su momento lo diremos porque- también protege los derechos y los intereses de la 'sociedad en general', interviniendo en el proceso del menor infractor, como si fuese Ministerio Público.

Otra de las funciones de la unidad administrativa es la de diagnosticar, dar tratamiento, seguimiento y prestar servicios auxiliares, con la finalidad de practicarle el estudio biopsicosocial al menor infractor, de igual manera esta unidad ejecuta las medidas de tratamiento que son ordenadas por los consejeros unitarios, como también refuerza -lo cual y sin lugar a duda en cualquier sentencia judicial sería una arbitrariedad procesal- las medidas ordenadas, para que estas queden consolidadas para la adaptación -no es incorrecto el término, ya que así lo maneja la Ley de Menores del Distrito Federal- social del menor. Por otra parte, la unidad administrativa en comentario, también auxilia a la sala superior y a los consejeros -jugando pues, un papel de juez y parte- en el desempeño de sus funciones.

La unidad administrativa se autoadministra, aplicando los recursos humanos y financieros a sus propias funciones, y las demás que le competen conforme a la Ley en estudio.

1.2.2 ¿ Que entiende la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal por prevención ?

Antes de abordar este punto, partamos del significado de la palabra prevención. Etimológicamente hablando, la palabra prevención significa: La acción y efecto de prevenir, a su vez, prevenir significa; Preparar, aparejar y disponer con anticipación.

La Ley de Menores Infractores del Distrito Federal considera a la prevención desde dos aspectos: Siendo estos; la prevención general, como el conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas constitutivas de infracciones a las leyes penales. Y la prevención especial, al tratamiento individualizado que se proporciona -es preciso señalar que esto no sería prevención, sino improvisación de la ley, después de la consumación de una conducta- a los menores que han -Bien lo dice el dicho, después del niño ahogado, tapar el pozo- infringido alguna disposición penal.

Como se ha mencionado en el punto anterior, para la Ley en estudio, la unidad administrativa será la encargada de la prevención, la cual tiene por objeto realizar actividades normativas y operativas -no se dice como, ni cuales- de prevención en materia de menores infractores.

---

<sup>1</sup> Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Editorial Porrúa, octava edición, México, 1975, pag.62.

Ahora bien, desde el particular punto de vista, la ley que se comenta ve a la prevención como algo muy particular de una entidad administrativa que depende prácticamente de la Secretaría de Gobernación. además, dicha prevención no la entiende como el significado de la palabra, preparar o disponer con anticipación - medidas y programas- para evitar se cometan o consumen hechos delictivos por menores de 18 años, en virtud que el objetivo de la prevención, es precisamente impedir el nacimiento de delitos o infracciones. independientemente de que factores (individuales, familiares, sociales y ambientales) origine la conducta de los sujetos, por lo que, la prevención requiere de un trabajo constante, decidido y comprometido de todos nosotros, ya que no debe ser ocasional para supuestamente prevenir las infracciones. La prevención en el más amplio sentido de la palabra debe ser una verdadera lucha comprometida de la sociedad (padres de familia, maestros, medios, vecinos, autoridades, etc.,) y del Estado.

En el punto en comento, es necesario destacar que nuestra Constitución General no dispone claramente que autoridad -no obstante que la Secretaría de Gobernación se adjudica tal atribución- es la encargada de prevenir los delitos -para la Ley de menores, llamémosle infracciones- a nivel federal. En virtud que el artículo 21 Constitucional dispone que compete a la autoridad administrativa -en mi opinión el Consejo de Menores no se define en ser autoridad administrativa, cuasi-judicial o judicial, por la mezcla de funciones que desempeña- la aplicación

te sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos de policía -no se menciona la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal- que únicamente consistirán en multa o arresto hasta -independientemente de que tan legal o ilegal es el proceso que se le aplica al menor en el Consejo de Menores como autoridad administrativa que supuestamente es, esta sería opuesta al espíritu del referido artículo 21 Constitucional, ya que la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores del Distrito Federal, aplica un tratamiento al menor, que en el fondo es una sanción, que va de uno hasta cinco años- por 36 horas. Así las cosas, el vacío del artículo anteriormente mencionado, ha originado confusión en las funciones de prevención del delito o infracción, por los señalamientos que ya se han apuntado.

De igual manera el vacío legal invocado dio pauta a la creación de la actual Policía Federal Preventiva.

2.2.3 ¿ Que entiende la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal por procuración ?

La palabra procuración tiene el significado de: hacer diligencias o esfuerzos para conseguir lo que se desea.

La unidad administrativa a la cual nos hemos referido en el punto que antecede, no tan solo tiene la función de prevención, si no también la de procuración, entendiéndose como tal para la Ley

de Menores Infractores del Distrito Federal, la que tiene por objeto proteger los derechos y los intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones cometidas por los menores, así como los intereses de la sociedad en general, dicha procuración será ejercitada por medio del COMISIONADO. Ahora bien, notese que por donde quiera verse, tal pareciera que el comisionado desplaza las funciones propias del Ministerio Público, ya que se dice que aquel protege los intereses de la sociedad.

La ley en estudio, trata de ver a la procuración, que en este sentido sería de justicia, como un trabajo aislado del Consejo de Menores, se considera que, la procuración debe ser un trabajo planificado, coordinado y racional, respetando cada autoridad (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) su esfera que le corresponde y compete, evitándose a toda costa la mezcla de funciones y autoatribuciones que en los hechos se dan, digámoslo más específicamente, el Poder Ejecutivo, debe encargarse de ejecutar, debiendo abstenerse de juzgar, procesar -lo que pasa en el Consejo de Menores- o legislar; el Poder Legislativo, debe encargarse de crear, modificar y adecuar las leyes que nos rigen; el Poder Judicial por consiguiente debe encargarse de los procesos, de juzgar y emitir sentencias y resoluciones de los respectivos casos. Y no lo que erradamente ha venido haciendo la Secretaría de Gobernación (Poder Ejecutivo) en el actualmente llamado Consejo de Menores, en donde funge como juez y parte.

Ahora bien, no obstante que la procuración de justicia en una sociedad tan grande y compleja como la nuestra debe tener unos claros de partida, elementos constitutivos esenciales y procesales que estén plenamente reconocidos por nuestra máxima ley que lo es la Constitución General, no deben atribuirse a la ligera facultades de procuración -investigar, requerir, practicar diligencias, tomar declaraciones recibir testimonios, etc.- a personajes denominados comisionados, dejando de lado a nuestra Carta Magna, como sucede con el actual proceso que se les sigue a los menores infractores en el Distrito Federal, porque si esto pasara en la Ciudad en donde se encuentran concentrados los tres poderes de la Nación, ¿ que pasara en el interior de la República?.

#### 2.2.4 Alcances y Limites de la Unidad Administrativa

Con anterioridad se ha hecho referencia a la unidad administrativa como la encargada de prevenir y procurar por conducto del comisionado las infracciones cometidas por los menores de 18 años.

Bien, así como todo camino tiene su final, en este caso, la unidad administrativa no sería la excepción, por lo siguiente: En el proceso de menores infractores, la unidad administrativa o comisionado tiene facultades de alcance, desde que el menor infractor queda a disposición del Consejo, y hasta que el menor infractor tiene una resolución -para tratamiento interno o

xterno- del proceso que se le sigue, lo cual sucede dentro del propio Consejo de menores.

Es preciso señalar que, la unidad administrativa o comisionado unicamente tiene facultades y alcance exclusivamente dentro del Consejo de Menores, ya que fuera de este, dichas facultades y alcance son nulos, por el hecho de que, la unidad administrativa o comisionado no son entes reconocidos por la legislación Penal Mexicana, menos aún por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al efecto me permito citar el artículo 78 de la Ley para el Tratamiento de Menores infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la Republica en Materia Federal, que a la letra reza: "Artículo 78. Las ordenes de presentación de los menores a quienes se atribuya un hecho tipificado en la ley como delito, o de aquellas personas que aún siendo ya mayores hubieren cometido los mismos hechos durante su minoría de edad, deberán solicitarse al Ministerio Publico, para que éste, a su vez, formule la petición correspondiente a la autoridad judicial, siempre que exista denuncia, apoyada por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la participación del menor, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...".

Al respecto surge la siguiente interrogante ¿que pasaría? si la unidad administrativa o comisionado solicitaran a un juez Local o Federal, el obsequio de una orden de presentación de algún menor.

Pudiera parecer descabellado, pero como están las cosas en la actualidad respecto a la impartición de justicia, lo que se acaba de reflejar podría suceder.

Por lo anterior, es manifiesto el reducido alcance de acción que tiene la unidad administrativa o comisionado, en el proceso de menores infractores, ya que este en determinado momento tiene que pedir el auxilio del Ministerio Público.

Por otra parte, los límites de la unidad administrativa o comisionado, llegan hasta la aplicación de las medidas de tratamiento externo e interno al cual será sujeto el menor infractor, ahora bien, como se cuestiona con anterioridad, y a manera de ejemplo, si un menor infractor en tratamiento externo, por algún motivo deja o abandona el referido tratamiento y dicho menor se traslada hacia cualquier estado de la República, con algún familiar o amigo, en este caso concreto, terminarían los límites de la unidad administrativa o del comisionado, como lo hemos referido, de hecho y por derecho necesariamente se tendría que solicitar el auxilio del Ministerio Público (Local o Federal) para que este haga el pedimento ante el juez correspondiente para que obsequie la orden de localización y presentación del menor infractor, el cual deberá ser puesto a disposición de nueva cuenta del Consejo de Menores. Lo anteriormente expuesto, sería un trámite burocrático por demás desgastante y lento, ya que se daría por intermediario



(Ministerio Público), entre la unidad administrativa y el juez respectivo.

Ahora, viendo el otro lado de la moneda, no se daría aquello si al Ministerio Público (juvenil, de Menores, etc., como se le quiera llamar, pero siempre darle la continuidad al Ministerio Público) se le diera la intervención jurídica en el proceso de menores infractores y desapareciera la unidad administrativa o comisionado, porque además de hacer más legítimo el referido proceso se evitaría el intermediarismo al cual hemos hecho alusión con anterioridad.

2.3 El papel actual de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ante los Menores Infractores.

El artículo 21 Constitucional otorga al Ministerio Público la facultad de perseguir los delitos. A su vez la Institución del Ministerio Público, en este caso del Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia de la entidad citada, según lo dispone la Ley Orgánica y Reglamento Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de manera similar sucede en las Procuradurías de las entidades Federativas del país, y en la Procuraduría General de la República (Artículo 102 Constitucional).

Así, la participación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en el ámbito de menores infractores, en la

actualidad no cumple, ni el propósito social, ni los alcances de sus facultades que como legítimo representante social -legalmente reconocidos, y no los del comisionado- le confiere nuestra Constitución General, esto en razón de lo siguiente:

Actualmente la Procuraduría del Distrito Federal, funge como una especie de trampolín procedimental, en virtud que, cuando acontece un hecho tipificado por el Código Penal como delito, y este es cometido por un menor de edad, lo primero que hace quién conoce del incidente, es poner al menor ante la agencia investigadora del Ministerio Público correspondiente, en donde se le toman sus primeras declaraciones y una vez que este plenamente demostrada la minoría de edad (menos de 18 años), el Ministerio Público que conoció del caso, inmediatamente remitirá las actuaciones y al menor infractor ante la unidad administrativa o comisionado en turno para que este siga conociendo del asunto, según lo dispone el párrafo primero del artículo 46 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. -es de señalarse que la actual Ley para Menores Infractores, confunde tanto las funciones muy propias como la actuación del Ministerio Público en la impartición de la justicia que merecen no tan solo los menores infractores, sino todos los menores, lo cual motivo a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a emitir la Recomendación 2/98<sup>2</sup>, dirigida al

---

<sup>2</sup> Publicación Mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Gaceta, Número 9, año V, septiembre de 1998.

Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por violaciones procesales de tres menores, a quienes se retuvo ilegalmente por varias horas-. Así las cosas, y desde un punto de vista práctico, la Procuraduría del Distrito por conducto de sus Agentes del Ministerio Público estarían usurpando las funciones del comisionado ( investigar infracciones, practicar diligencias, tomar declaraciones, recibir testimonios, dar fe de hechos y de intervenir conforme a los intereses de la sociedad, solicitar se giren ordenes de localización y presentación, intervenir en la conciliación, aportar pruebas, formular alegatos, interponer recursos, etc.. ) otorgadas por la Ley que se analiza en este estudio.

Lo más absurdo de lo anteriormente expuesto, es que, la Procuraduría por conducto de las agencias y agentes del Ministerio Público inician y apoyan el trabajo que supuestamente debe realizar el comisionado -desde el principio-, ya que este no cuenta con los recursos, ni con la estructura con que cuenta la Procuraduría, impidiendo a dicho comisionado desempeñar tales funciones.

Es lamentable que la organización de la Procuraduría Capitalina reduce su potencial de equipo, que bien podría utilizarse en la lucha contra la delincuencia juvenil, de menores infractores, de inadaptados sociales o como se les quiera denominar, y que lo ideal sería aprovechar lo que ya se tiene y no esperar a que el comisionado tuviera su propia composición, lo

cual hasta la fecha no ha sucedido en el Distrito Federal, esperararlo, tomaría años o décadas, mientras tanto la problemática en la impartición de justicia para los menores infractores se agudizaría jurídica, legal y verdaderamente.

#### 2.4 Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores del Estado de México.

Quizá por aquello de la soberanía, el Estado de México le da un nombre diferente al título de la Ley para menores, en fin, cualquiera que sea la denominación de esta, la mayoría de las Legislaciones son un simil de las que se emanan en el Distrito Federal.

Bien, en la Ley de Menores del Estado de México, surgen nuevos términos y denominaciones de quienes imparten justicia a los menores infractores, ya que en la Ley de referencia a parte de los consejeros de menores, aparecen las llamadas preceptorías juveniles, algo así como maestros o personas que enseñan algo. En esta entidad Federativa, el Consejo de Menores esta integrado por el sector público, social y privado y es presidido por el Secretario General de Gobierno -sigue aflorando el paternalismo-, dicho consejo tiene como objetivo principal coadyuvar en las acciones de prevención y tratamiento de menores,

La aplicación de la Ley en comento esta a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social -en el

Distrito Federal es aplicada por el Consejo de Menores-, dicha Dirección tiene a su cargo la prevención social, el procedimiento para menores y el tratamiento rehabilitatorio integral -aquí también la autoridad se constituye en juez y parte-. Por otro lado, la prevención social esta a cargo de las preceptorias juveniles -como lo referimos nos inventan otras figuras, en la Ciudad de México, esta a cargo de la unidad administrativa, aunque se cambie o se inventen nuevas figuras el fondo de estas desde mi óptica son ilegítimas-.

En esta Ley queda de manifiesto la subordinación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México ante la Dirección General de Prevención Social, según lo dispone el artículo 9 de la Ley en cuestión, la cual expresa lo siguiente:

Artículo 9.- La Procuraduría General de Justicia, los cuerpos de seguridad pública y las instituciones de asistencia social del Estado están obligadas a prestar el apoyo y colaboración a la Dirección General de Prevención Social para el desempeño de sus funciones . Como se hizo alusión en el punto que antecede, las autoridades -llamase Dirección General, preceptorias juveniles o Unidad Administrativa o comisionados- encargadas de impartir justicia a los menores infractores, no cuentan con la estructura adecuada, con lo tanto, la procuraduría -la cual legal y materialmente esta estructurada- tiene que apoyar a las figuras que se crean en esta Ley, para que desempeñen sus actividades.

Para esta Ley, el procedimiento se lleva ante los consejos de menores o ante las preceptorias juveniles, cabe destacar que en este procedimiento, se habla de radicación de una averiguación previa o del expediente que envíe el juez, lo que hace suponer que son autoridades judiciales las que toman conocimiento del hecho delictivo cometido por el menor. Asimismo, en el referido procedimiento se menciona que el menor podrá nombrar en primer término a un defensor particular -no existe en el Estado de México una unidad de defensa del menor como en el Distrito Federal- y a falta de contar con un abogado particular, se le designara un defensor de oficio -en esta Ley si se le da de alguna manera la continuidad que debe tener la Defensoría de Oficio en procesos de esta naturaleza-, es de llamar la atención que en el procedimiento de referencia también interviene como parte un psicólogo.

Ahora, el menor durante el procedimiento seguido en esta entidad federativa, tiene derechos consignados en la Ley que se comenta, de los cuales se resalta el siguiente: "Artículo 37... I. A que se presume inocente, hasta en tanto no se le acredite lo contrario...". Sobreentendiendo el significado de la palabra inocente, que en términos más o menos claros, significaría libre de culpa, persona sin capacidad de discernir o de formar juicio, etc.

Así, se supone que por el simple hecho de ser menor de edad (menos de 18 años), no son sujetos de aplicación de las leyes

menores, ya que se les considera inimputables de acuerdo a dicha legislación, entonces es asombroso como la Ley de menores del estado de Mexico en su artículo 17 fracción I, que se ha citado con anterioridad exprese que un menor de edad se presume inocente, hasta que no se le demuestre o acredite lo contrario, pues según se dice que los menores de 18 años "no son capaces" de discernir por sí mismos, por lo tanto y de ser así la inocencia ya esta inmersa en la minoría de edad, en donde demostrarie lo contrario a dicho menor, seria un tanto como considerarlo culpable de algo, como consecuencia se le estaria quitando la inimputabilidad y por ende se estaria desmintiendo la falta de capacidad de querer y entender de los llamados menores infractores. Ante situaciones como esta, no obstante de que todo menor infractor debe tener un proceso legitimo con todas las partes que marca la Ley y la Constitución, es preciso que se cree una sola Ley para menores, o en su defecto que se unifiquen criterios entre los diversos Estados de la República Mexicana, respecto a la impartición de justicia que debe tener el menor infractor.

### 7.5 Ley de Consejos Tutelares y de Readaptación Social para Menores del Estado de San Luis Potosí.

Antes de comentar la presente Ley es preciso mencionar que el primer Tribunal para Menores de la Republica Mexicana, fue creado en el Estado de San Luis Potosí, en el año de 1921, por lo que se podría llamar Estado pionero en esta materia.

Para el Estado de San Luis Potosí, la mayoría de edad se da a los 14 años, lo cual los hace imputables penalmente más tempranamente a diferencia de los jóvenes del Distrito Federal, y ni que decir de los que tienen 17 y 18 años de edad en esta entidad que se analiza.

El proceso que se les sigue a los menores en esta entidad federativa, no es menos novedoso de los que se siguen en el Distrito Federal y el Estado de México, y en dicho Estado se siguen conservando figuras de antaño, como los Promotores -quien funge como defensor del menor-, los consejeros -hacen las veces de Ministerio Público-, aquí de nueva cuenta las audiencias son privadas, en las cuales el menor no está asistido de asesor o abogado, como lo establece la constitución, ya que en este procedimiento se le da exclusividad al Promotor, según lo establece la fracción II del artículo 22 de esta Ley.

Es de llamar la atención que las pruebas que se ofrecían dentro de este proceso, son valoradas todavía conforme a las reglas de la sana crítica -en este Estado siguen arrastrando los vicios de la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales de 1974-. De igual manera, en este proceso se siguen cometiendo arbitrariedades, tales como imponer arrestos hasta por diez días, a las personas o inclusive al propio menor infractor, si dejaran de comparecer ante este Consejo.



El Consejo de Menores de San Luis Potosí, tal parece que es autosuficiente, ya que no le da la intervención a ninguna otra autoridad que no sea del mismo Consejo, como lo expresa el artículo 36 de la Ley en comento, el cual se transcribe a continuación: Artículo 36.- En el procedimiento no tendrá intervención ninguna autoridad distinta a la del Consejo, ni se requerirá la presencia de asesor, el Promotor hará las veces de este en los términos del artículo 22 de la Presente Ley. No obstante de que es privadísimo el proceso que se les sigue a los menores en este Estado, se siguen ignorando las disposiciones obligatorias de carácter Constitucional, ya que en lo más mínimo se le da el derecho al menor de defenderse o de que lo defienda un abogado.

Ahora, generalmente en el presente proceso no se lleva ningún formalismo, ya que esta Ley deja al recto criterio y a la prudencia de los miembros del Consejo la investigación de los hechos de su competencia, con lo cual sin lugar a duda y lo que la historia nos ha enseñado, se cometen arbitrariedades y violaciones de las mínimas garantías de los menores infractores.

Así, es preocupante el proceso que se les aplica a los menores infractores en esta entidad, ya que esta ley es impositiva, porque se acredite o no la infracción que hubiera cometido el menor, de todas maneras se le impone, como lo refiere el artículo 46, el cual dispone que: cuando esté plenamente corroborada a favor del menor alguna circunstancia que,

tratándose de una mayor, fuere excluyente de responsabilidad, o a tinge la acción penal, el Presidente dictará de plano resolución declarándolo libre: salvo que como medida de protección, se estime conveniente su presencia temporal en el Centro de Observación, en cuyo caso, se comunicara a sus padres, o tutor o guarda esta determinación, esto desde mi punto de vista resulta absurdo jurídicamente hablando, además de ser violatorio de las garantías individuales del menor, se violan sus derechos humanos.

Pues bien, no tan solo lo anterior sucede en el Consejo de San Luis Potosí, sino que, el Consejo de este lugar puede exigir fianza a los padres del menor cuando este deba ser internado en un lugar distinto a los centros oficiales de rehabilitación, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se le impongan a dicho menor. Esto nos lleva a pensar en la deficiencia del papel paternalista que juega el Estado.

## 2.ª Ley del Consejo para Menores Infractores del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Al igual que la Legislación mencionada en el punto que antecede, en la Ciudad Poblana se consideran menores de edad antes de los 16 años.

El Consejo Tutelar para Menores de Puebla, esta integrado por un licenciado en derecho, un medico, un pedagogo, un

psicólogo, una trabajadora social y un representante del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) -es de notarse que en este proceso no aparece la figura del defensor, ya sea de oficio o particular-. Los miembros de este Consejo son nombrados por el Ejecutivo del Estado -parece no cesar el paternalismo- con excepción del representante del D.I.F., que es nombrado por la Presidencia del Sistema.

En la Ley en comento surge la figura del representante del D.I.F., este organismo en lo general esta regido por la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social ( publicada el 9 de enero de 1986 en el Diario Oficial de la Federación ), dicha Ley entiende por asistencia social, al conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo -menores de edad- su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección -también tutela- o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva, según lo dispone su artículo 39. Ahora, la mencionada Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, en su artículo 49 Fracción II, dispone que, son sujetos de la recepción de los servicios de asistencia social preferentemente los siguiente: Menores Infractores.

Es preciso señalar que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, algo que no tiene el

Consejo Tutelar de Puebla, ni el Consejo de Menores del Distrito Federal, ni ninguno otro.

Así, si ya existe un Sistema de Asistencia Social, en el cual se incluye a los menores infractores, desde un particular punto de vista, es incongruente que para la Ley Tutelar de Puebla, la finalidad de su procedimiento sea investigar la personalidad de los menores, si entiende esta Ley a la personalidad como el conjunto de caracteres que distinguen a cada individuo, entonces, en donde queda la investigación jurídica de la infracción que se supone debe existir, de las normas de carácter general que son quebrantadas por los menores de este Estado.

Asimismo, y como todas las Legislaciones de menores que han existido en este siglo, la Ley que se analiza también expresa en su artículo 16 que las audiencias son privadas, como si siempre se le estuviera administrando justicia a los menores infractores a la oscuridad de la ilegalidad y no a la luz de la verdad como debería ser. Además para esta Ley las pruebas -sin especificar cuales- se siguen valorando conforme a la sana crítica, ignorándose por completo la lógica jurídica.

Por otra parte, no obstante el rezago jurídico de la Ley de menores de Puebla, considero que la misma se extralimita en su ámbito espacial de validez, ya que la referida Ley en su artículo 21 refiere que los menores que durante el procedimiento tutelar

cumplan 16 años -se supone que a los 16 años ya son sujetos de la Ley Penal-, continuarán sujetos -esto es una aberración- a la autoridad del Consejo o Delegación correspondiente, hasta que se cumpla la medida tutelar que se hubiese acordado. Además de considerar que esta Ley se extralimita en sus funciones, el proceso que se les sigue a los menores en este Estado, es ambiguo y arbitrario, ya que tajantemente en su artículo 31 se expresa que contra las resoluciones del Consejo Tutelar o sus Delegaciones, no procederá recurso alguno. De nuevo surge la interrogante: ¿Acaso? esta legislación es capaz de ignorar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la propia Constitución General, porque de ser así, no debe seguirse permitiendo este tipo de atropellos en contra de la administración de justicia que se les imparte a los multicitados menores infractores, al amparo de la cuestionable protección que se les da a los mismos.

Para concluir este capítulo, hemos señalado las deficiencias que existen en los procesos que se les siguen a los menores infractores en el Distrito Federal, en el Estado de México, en el Estado de San Luis Potosí y en el Estado de Puebla por citar algunos, haciendo hincapié que las Leyes que rigen a los menores infractores en los diversos Estados de la República, están en condiciones similares o peor, ya que en varias se siguen arrastrando los mecanismos de las Leyes que hoy por hoy ya están derogadas en el Distrito Federal. De ahí la necesidad de unificar criterios entre los Estados de la Federación, y de crear un verdadero proceso con todas sus partes legítimas y reconocidas

por la Constitución ( Consejo, Defensor de Oficio o Particular y Ministerio Público ) para los menores infractores, no tan solo en la Capital sino en toda la Republica Mexicana.

## CAPITULO III

### **Análisis crítico de las facultades del Comisionado en el Proceso de Menores Infractores en el Distrito Federal.**

#### **3.1 Definición de Comisionado**

#### **3.2 Nociones Generales de Comisionado.**

#### **3.3. Unidad Administrativa y comisionado.**

##### **3.3.1 El Comisionado como integrante de la Unidad Administrativa.**

##### **3.3.2 Facultades que otorga la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal al Comisionado.**

##### **3.3.3 Ambito Espacial de las Facultades del Comisionado.**

#### **3.4 El papel del Comisionado en el Proceso de Menores Infractores.**

##### **3.4.1 Como investigador de las infracciones.**

##### **3.4.2 Como demostrador de los elementos Constitutivos de las infracciones.**

##### **3.4.3 Como el autorizado para tomar declaraciones a los infractores.**

##### **3.4.4 Como representante de los intereses de la sociedad en general.**

##### **3.4.5 Como solicitante de ordenes de localización y presentación de menores infractores.**

##### **3.4.6 Como aportador de pruebas en favor de los intereses sociales.**

3.4.7 Como apelante.

3.5 El Ministerio Público en México.

3.5.1 Acuerdo a/032/89. del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

3.5.2 Papel actual de las Agencias Especiales en Asuntos de Menores e Incapaces.

3.6 Derechos Humanos y Menores Infractores.



Análisis crítico de las facultades del Comisionado en el Proceso de Menores Infractores en el Distrito Federal.

### 3.1 Definición de Comisionado.

Antes de abordar este capítulo, se tratara de darle un enfoque más o menos genérico, al significado de Comisionado, y para tal efecto se hará referencia de algunas definiciones.

La enciclopedia Jurídica Omeba, lo define de la siguiente manera: "Comisionado.- Órgano del gobierno municipal, transitorio e individual Municipal."

Por su parte, el Diccionario para Juristas, lo hace como sigue:

Comisionado.- (De comisionar) adj. y S. Encargado de una comisión."

Por otro lado, el Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicana lo define así:

Comisionado.- El que esta encargado ó dioutado por algún cuerpo, autoridad o sujeto particular para atender en algún negocio. .

En el mismo orden de ideas, el Diccionario de Derecho lo define como sigue:

Comisionado.- DA. Persona encargada de una comisión."

Finalmente, el Diccionario Real de la Lengua Española le da la siguiente definición:

"Comisionado.- (De comisionar)adj. Encargado de una comisión."

Como una opinión, derivada de las definiciones antes citadas, el suscrito propone como definición de Comisionado: Persona o grupo de personas empleadas de manera temporal para resolver determinado asunto, con facultades limitadas.

Constituyen elementos de la definición propuesta, los que en seguida se exponen:

Regularmente una comisión esta formada por más de dos personas, en la cual es nombrado una de ellas para que represente a dicha comisión, a quién se le denomina comisionado.

El comisionado que representa a una comisión, puede ser empleado del Gobierno Federal, Estatal, Municipal o de Particulares.

La comisión que es precedida por un comisionado, regularmente son formadas de manera temporal, mientras se trata de esclarecer la situación surgida en algún lugar.

Las comisiones y el comisionado, generalmente tienen facultades limitadas.

Es de notarse que en las diversas definiciones que se han citado con anterioridad, ninguna de ellas le da el carácter de autoridad al Comisionado, como erróneamente se lo atribuye el acuerdo que crea las normas para el funcionamiento de los Centros de Diagnostico y de Tratamiento de Menores ( publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 20 de agosto de 1993 ), el cual en su artículo 20 refiere: "Para los efectos de las presentes normas, se entenderá por: Comisionado.- Autoridad encargada de investigar las infracciones cometidas por los menores."

Ahora bien, ni siquiera es el Reglamento que rige la vida interna de la Secretaría de Gobernación, quién le da la denominación de autoridad al comisionado, ya que dicho reglamento en su artículo 22 Fracción XI, únicamente dispone que : "Corresponde a la Dirección General de Previsión y Tratamiento de Menores, realizar todas las funciones de procuración, que ejercerá por medio de los comisionados.". Jerárquicamente, tal parece tener más fuerza un acuerdo que el propio reglamento de la Secretaría de Gobernación.

Así, y atendiendo el estricto sentido de la Constitución General, la cual dispone en su artículo 16 que : "Nadie puede ser molestado en su persona familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Con esto, queda de manifiesto que el comisionado, no es autoridad en el sentido estricto de la palabra, ni Constitucionalmente hablando esta facultado para investigar lo que se menciona en la Ley para Menores Infractores del Distrito Federal.

### 3.2 Nociones Generales de Comisionado.

Los artículos 78, 79 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hacen referencia de comisión y comisiones, las cuales están integradas por miembros del Congreso de la Unión ( senadores y Diputados ), cabe mencionar que las comisiones pueden integrarse a solicitud de una cuarta parte de la Cámara de Diputados, y a solicitud de la mitad de la Cámara de Senadores, las cuales de manera legal y Constitucional tienen facultades para investigar -de ninguna manera infracciones- el funcionamiento de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria. Queremos creer que dentro de estas comisiones existe un comisionado que representa a los mismos, pero no con las funciones y atribuciones que la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, le otorga al Comisionado que se analiza.

De lo expuesto, es posible que se haya tomado como inspiración para crear comisiones y comisionados por doquier, algunos de los que a continuación se citan:

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico, la cual esta representada por un Comisionado.

La denominada Policía Federal Preventiva, esta presidida por un Comisionado.

El comisionado para la investigación de el caso Colosio.

La comisión para la investigación de el caso Posadas.

La comisión para la investigación de el caso José Francisco Ruiz Massieu.

El comisionado para buscar la paz en Chiapas, etc.

Así, elaboraríamos una lista de comisiones y comisionados, ya que en un momento de la vida política de nuestro país, se dio el fenómeno de la 'comisionitis'. Curiosamente, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no son representadas por un Comisionado, sino por un Presidente.

### 3.3 Unidad Administrativa y Comisionado.

Hemos referido en el capítulo II, que la unidad administrativa es uno de los órganos del Consejo de Menores y las funciones que esta tiene son desempeñadas por conducto de los comisionados.

según lo disponen los artículos 34 y 35 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal.

Bien, cabe señalar que la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, ambas son unidades administrativas que pertenecen a la Secretaría de Gobernación, tal y como lo dispone el artículo 29 del Reglamento Interior de dicha Secretaría, y que las referidas Direcciones podrian ser una misma, en virtud que orácticamente las dos ejecutan, previenen y readaptan. Así, consideramos que en el proceso de Menores Infractores, no solo interviene una unidad administrativa, sino dos, según lo apuntado con anterioridad.

Ahora, queremos resaltar que esta o más bien estas Unidades Administrativas no deben formar parte en el proceso (lo cual hacen por conducto de los denominados Comisionados) que se les sigue a los Menores Infractores en el Distrito Federal, porque si bien, el Consejo de Menores tiene apariencia administrativa, no concuerda con lo que desempeña en realidad, impartir justicia a los menores, por cierto, arbitraria, oscura y fuera del ordenamiento Constitucional. Al respecto debe decirse que nuestra Ley Suprema debe respetarse en estricto sentido, de acuerdo en lo que dispone en su fracción primera del artículo 104 Constitucional, en el cual refiere que: la facultad de resolver controversias penales -creemos que también las llamadas infracciones a las leyes penales- mediante proceso -nunca

mediante procedimiento administrativo como lo hace el Consejo de Menores- y fallos definitivos; corresponde a los Tribunales -no a Consejos-. Esta función jurisdiccional, nuestra Carta Magna se lo atribuye al Poder Judicial.

Así, no nos cabe la menor duda que las Unidades Administrativas que actúan por conducto de sus Comisionados, dentro del Consejo de Menores, juegan el papel de juez, parte ejecutores y readaptadores, ya que es cierto que las referidas unidades y sus comisionados dependen directamente de la Secretaría de Gobernación, Secretaria que a su vez pertenece al Poder Ejecutivo -no al Judicial- y que dicha dependencia dicta resoluciones -sentencias- a través del Consejo de Menores del Distrito Federal, el cual también depende de la Secretaría de Gobernación. Con esto, no obstante que se desatienden los artículos 49, 94, 104, 116 fracción III y 122 fracción VII Constitucionales, preceptos que facultan al Poder Judicial para investigar, procesar y juzgar entre otras atribuciones.

No debe seguir permitiéndose lo anterior por parte de los Legisladores y de nuestro más alto Tribunal, ya que de seguir consintiendo los actos y actuaciones de la Secretaría de Gobernación a través de las Unidades Administrativas, Comisionados y Consejo de Menores, al amparo de la supuesta protección o tutela que le brindan a los menores infractores en el Distrito Federal, no sería absurdo dejar inválido el artículo 49 Constitucional el cual dispone que: El supremo Poder de la

Federacion se divide. para su ejercicio. en Legislativo. Ejecutivo y Judicial.

No podran reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación. ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Así las cosas. es evidente que las Unidades Administrativas y sus comisionados. hacen de todo y para todo. menos obedecer la Constitución General de la República. por lo que hemos mencionado con anterioridad.

Por otra parte. no existe impedimento legal. para que el Ministerio Público intervenga como parte legítima en el proceso de menores infractores del Distrito Federal. y conozca de las infracciones. delitos. faltas. transgresiones o como se les quiera denominar. a las leyes penales. cometidas por los menores de edad. Más bien. a diferencia de las Unidades Administrativas y sus Comisionados. nuestra Carta Magna otorga amplias facultades al Ministerio Público (Local y Federal). para que intervenga en los procesos. por lo que no debe ser la excepción el que se les sigue a los menores infractores en el Consejo de Menores de esta Ciudad Capital. aunque este tenga el disfraz de administrativo.

Al efecto. nuestro más alto Tribunal ha sostenido lo siguiente:

“MENORES INFRACTORES. COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal vigente. de acuerdo con sus



artículos 19 y 69., tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de las personas mayores de once y menores de dieciocho años, cuya conducta considerada como infracción se asimila a la que se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal como delitos; a quienes sus órganos instruyen un procedimiento especial de carácter administrativo para resolver sobre su situación jurídica a través de actos provisionales y sentencias definitivas de primera y segunda instancia, en las que ordenan la aplicación de medidas que afectan la libertad personal de dichos menores, equiparando dicho procedimiento al proceso penal que se sigue para adultos imputables y en ambos se deben respetar las garantías individuales correspondientes a todo juicio penal.

Asimismo, cabe señalar que de acuerdo al artículo 49. de la citada ley, se crea el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, como autoridad que tiene a su cargo la aplicación de las disposiciones contenidas en dicha ley, o sea, que el Consejo de Menores del Distrito Federal, aun cuando no tiene el carácter de Tribunal Judicial, actúa como tal al aplicar el derecho al caso concreto, es decir, dirime controversias surgidas con motivo de la aplicación de la ley preindicada y, además, la resolución definitiva de segunda instancia, como la que ahora se reclama, se pronunció después de un procedimiento seguido en forma de juicio; y respecto de la cual no procede recurso ordinario por el que pueda ser modificada o revocada, en cuyas circunstancias se estima que el único medio de impugnación procedente contra ella

es el amparo directo uniinstancial, y que son competentes para conocer del mismo los Tribunales Colegiados de Circuito, al tenor de lo dispuesto por la fracción V, inciso a), del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44 y 58 de la Ley de Amparo, y 44, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; dado que ya las desahogadas durante el procedimiento de instancia...<sup>3</sup>

Así, queda claro que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, equipara al actual procedimiento "administrativo" que se les sigue a los menores infractores, como un proceso penal, en donde, invariablemente debe intervenir el Ministerio Público como parte de dicho proceso y no el Comisionado, en virtud que este no esta reconocido por la Constitución, ni por los ordenamientos procedimentales secundarios.

Cabe mencionar que nuestra Legislación Penal, y en opinión del Jurista Sergio García Ramírez, se reconoce como sujetos procesales primordialmente al Juez, Ministerio Público (Local y Federal) y defensor, con lo cual, estamos de acuerdo, se hace notar que dicho autor nunca hace referencia como parte en el proceso al llamado Comisionado.

---

<sup>3</sup> Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Epoca:8A.Número:81,Septiembre de 1994,Tesis:J/1º.17/94,PAGINA:11.

### 3.3.1 El Comisionado como integrante de la Unidad Administrativa.

El comisionado para la Unidad Administrativa y más que nada para la Secretaría de Gobernación, es una figura creada de la nada Constitucional, en el proceso de menores infractores, quizá se creó dicha figura para que no se viera tan evidente la referida Secretaría, en cuanto a la violación flagrante que esta hace a la Constitución General, ya que, como se ha manifestado en el punto que antecede, la Secretaría de Gobernación se constituye de mutuo propio en Poder Ejecutivo -su correcta función- y en Poder Judicial al mismo tiempo, por conducto de los llamados Comisionados, como integrante de la Unidad Administrativa, actuando como verdadero fiscal, en una etapa procesal en la que investiga, desahoga y recaba pruebas, interroga, toma declaraciones, etc., a los menores infractores.

Si bien, el Consejo de Menores es un órgano administrativo, en el cual se aplican procedimientos "administrativos" a los menores infractores, entonces, se supone que en este procedimiento existen averiguaciones previas administrativas, las cuales estarían siendo conducidas por el comisionado y la unidad administrativa. Al respecto cabe mencionar lo que piensa el autor Miguel Sarre: "La averiguación previa administrativa constituye en México el escenario más frecuente de violaciones graves a los derechos humanos, de manera especial al llevarse a cabo "con detenido"...."<sup>4</sup>, en relación de lo anterior,

<sup>4</sup> Sarre Miguel, La Averiguación Previa Administrativa, Folleto, Marzo de 1997, pag. 13.

estaríamos en el caso del Consejo de Menores, donde se crean escenarios no tan solo violatorios a los derechos humanos, si no a la propia Constitución General de la Republica Mexicana, y más aún, cuando los menor infractor son retenidos arbitrariamente y en ocasiones con pretextos absurdos, o más bien dicho "¿Menores infractores o presos sin sentencia?". como lo reportara el periodista Homero Alemán Valenzuela<sup>5</sup>

3.3.2 Facultades que otorga la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal al Comisionado.

El artículo 35 Fracción II de la Ley que se analiza, en primer término concede funciones de procuración al Comisionado, para que proteja los derechos y los intereses legítimos de los afectados por las infracciones cometidas por los menores de edad, así como la de proteger los intereses de la sociedad en general.

En relación al artículo citado, el autor Luis Rodríguez Manzanera, refiere: "...que las funciones de procuración, son las más amplias y mejores detalladas por la Ley en cuestión..."<sup>6</sup>

Contrariamente a lo que expresa el referido artículo y el citado autor, se opina lo siguiente:

<sup>5</sup> Citado por Homero Alemán Valenzuela en Periodismo por la Infancia 1991, Comisión Nacional de Derechos Humanos, serie folletos 1992/36, Versión completa de los trabajos ganadores del Premio Nacional de Periodismo por la infancia CEMEDIN 1991, Género Reportaje, pag. 21.

<sup>6</sup> Rodríguez Manzanera Luis, Criminalidad de Menores, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pag. 416.

Efectivamente el mencionado artículo le concede al Comisionado funciones amplias de procuración, aunque estas legal y Constitucionalmente no le correspondan, independientemente que se las otorgue la Secretaría de Gobernación. Razón que ya se a explicado con anterioridad.

Es de sobra conocido que la función de procuración, corresponde al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y en su caso al Procurador General de la República, por conducto de sus respectivos Agentes del Ministerio Público (Del fuero común o del Federal) pero nunca al Comisionado.

De manera errónea, en el artículo 35 de la Ley de Menores, están detalladas funciones de: investigar, practicar diligencias, tomar declaraciones, recabar evidencias, etc., pero dichas funciones y atribuciones son muy propias del Ministerio Público, las cuales de manera equivocada el legislador se las atribuye al Comisionado.

Pues bien, no obstante de que el referido artículo le atribuye facultades a un personaje creado fuera de todo contexto Constitucional, el comisionado es invasor de lo que dispone el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el cual dispone: "La institución del Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador..."<sup>7</sup>, quién obviamente esta a cargo de procurar

---

<sup>7</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996, Primera Sección, pag. 11.

justicia y proteger los derechos e intereses individuales y sociales.

Así pues, el multicitado artículo 35 de la Ley en análisis, le atribuye funciones de investigador, para practicar diligencias, tomar declaraciones a los menores, recibir testimonios, intervenir conforme a los intereses de la sociedad, solicitar se oiren las ordenes de localización y presentación, aportar pruebas en representación de los intereses sociales, formular alegatos, interponer recursos en representación de los intereses sociales, velar por el principio de la legalidad, atribuciones que como se ha mencionado son propias y exclusivas del Ministerio Público, como ente Constitucional.

No se omite señalar y llama la atención que, en apariencia el Comisionado vela por el principio de legalidad, independientemente de que no le corresponde esto, en la realidad y dentro del proceso de Menores Infractores en el Distrito Federal, es flagrante la violación que el comisionado hace al principio Constitucional de Legalidad, porque, él mismo no esta legitimado por nuestra Carta Magna, para cuidar que se respete tal principio.

### 3.3.3 Ambito espacial de las facultades del Comisionado.

Particularmente, las facultades del Comisionado empiezan desde el momento en que los menores infractores sujetos a investigación, son puestos a su disposición, o bien, estos, son requeridos por el Comisionado, y terminan una vez concluido el tratamiento interno o externo impuesto al menor infractor, según lo establece el inciso a), fracción II, del artículo 35 y 120 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores del Distrito Federal en Materia común y para toda la República en Materia Federal. Todo lo cual sucede exclusivamente dentro del Consejo de Menores, ya que fuera de este, las facultades del Comisionado no tienen ninguna injerencia, por lo siguiente:

Al ser tan limitado el ámbito espacial del Comisionado, ya que se desvanecen sus facultades fuera del Consejo de Menores, no tan solo porque dicha figura no esta reconocida por nuestra Constitución General, ni por la Legislación Penal, si no, porque, la propia Ley de Menores, limita las funciones del referido Comisionado, al respecto, cabe citar lo que expresa el inciso g) fracción II, del artículo 35 de la Ley en estudio: "La unidad administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores, desempeñara las funciones que a continuación se señalan: I... II. La de procuración, que se ejercerá por medio de los comisionados...

g) Solicitar a los consejeros unitarios se giren las ordenes de localización y representación que se requieran para el esclarecimiento de los hechos materia del procedimiento...". En este precepto surge la intermediación, toda vez que, para que el Comisionado vuelva a tener espacio de acción, cuando un menor se sustraiga de la acción de la Ley, tiene que solicitar a los consejeros unitarios quienes a su vez solicitan al Ministerio Público -representante social legítimo, y no el comisionado-, para que este haga la petición correspondiente a la autoridad judicial que corresponda.

Por otro lado, el artículo 45 de la Ley en cita, expresa lo siguiente: "Todas las actuaciones que se lleven a cabo en el procedimiento deberán reunir los requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales.". Al respecto, cabe mencionar que:

En el capítulo segundo, de las formalidades, del Título Primero, del Código Federal de Procedimientos Penales, únicamente se hace referencia al juez, Ministerio Público, Policía Judicial Federal, inculpado, defensor, víctima u ofendido, en ningún momento se hace alusión del llamado Comisionado.

A mayor abundamiento, el artículo 78 de la Ley en estudio, expresa que, las ordenes de presentación de los menores a quienes se atribuya un hecho tipificado en la Ley como delito, deberán solicitarse al Ministerio Público, para que dicho representante



social haga la petición a la autoridad judicial -surge la interrogante, donde queda el comisionado que se dice representante de la sociedad en general-. El exhorto que expide la autoridad judicial, debe contener el pedimento del Ministerio Público -porque no tiene la remota posibilidad, si el pedimento lo hiciera el Comisionado-, no cabe la menor duda, que es reducido el ámbito espacial del multicitado comisionado.

Sigue expresando el artículo en cita.

En todo lo relacionado a extradición de menores son aplicables, en lo conducente, la Ley reglamentaria del artículo 119 Constitucional, la Ley de Extradición Internacional y las disposiciones contenidas en el capítulo IV del Título Primero del Código de Procedimientos Penales. Pues bien, de lo antes mencionado tenemos que, el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, que las extradiciones requeridas a un País extranjero, serán hechas por conducto del Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial, en donde sin excepción interviene el Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal, no teniendo cabida el Comisionado, aunque se le diga representante de la sociedad en general.

Por su parte, el despacho de los asuntos que menciona el capítulo IV del Título Primero del Código Federal de Procedimientos Penales, hace referencia al Ministerio Público,

inculpado, defensor y Tribunales -que obviamente son judiciales, no consejos-, en ninguno de los preceptos del mencionado capítulo, hablan o se refieren al comisionado.

Ahora, independientemente de la cuestionable participación del Comisionado en el proceso de menores infractores, y de su limitado ámbito espacial de acción, no se encuentra ningún impedimento Constitucional que prohíba al Ministerio Público (Local o Federal) para que participe y conozca del referido proceso, en virtud que no tan solo nuestra Ley Suprema y la Legislación Penal Mexicana, si no también la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal, reconocen el carácter que tiene el Ministerio Público en nuestra sociedad y como representante de la misma, no sería ilógico ni alarmante, que este formara parte en el proceso que actualmente se les sigue a los menores infractores en esta Ciudad Capital. Al respecto cabe mencionar lo citado por el Licenciado Andres Linares Carranza, quién fungía como Director General del Ministerio Público de lo Familiar de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como participante en el Congreso Nacional en Materia de Menores Infractores, quién exuso lo siguiente: "...debemos crear un órgano de autoridad, que no importa si se le llama Comisionado, o les llamamos Agentes Investigadores de infracciones o simplemente hacemos que el Ministerio Público, cumpla con su cometido de Representante Social conociendo de todas las Conductas antisociales sancionadas o no por el Código Penal de cada Estado....tomando como base el ejemplo del Estado de Morelos, en

donde aún cuando la Ley rubrica al órgano de autoridad como Consejo Tutelar para Menores su procedimiento ya es de contenido garantista, creo que su Ley sin perder el aspecto tutelar incluye ya las garantías que deben ser respetadas en todo ser humano, y especialmente a los menores y es precisamente en esta Ley que sin decirlo expresamente, sí contempla la participación del Ministerio Público en todo el procedimiento y previene Agentes adscritos al Consejo Tutelar para Menores y estos siguen dependiendo de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Los anteriores argumentos me permiten proponer que la Procuraduría General de Justicia deba participar en todas y cada una de las conductas que puedan ser consideradas antisociales de los menores, sean o no de las contempladas en el Código Penal y que cuando cualquier particular u órgano de autoridad ponga a disposición del Agente del Ministerio Público a un menor, este debe ser considerado en su doble situación, de menor de edad y de infractor de la ley...Para reforzar, esta propuesta, se consideran también por un lado las facultades que la Constitución le da al Ministerio Público como institución, de investigador y persecutor de los delitos y que para el ámbito de menores infractores le debemos llamar infracciones, por otro lado, las facultades que tiene el Ministerio Público como representante social y vigilante de la legalidad, para que cualquier ley será cumplida aun cuando esta sea de contenido administrativo...<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Secretaría de Gobernación, Memorias del Congreso Nacional en Materia de Menores Infractores, Ciudad de Puebla, Agosto de 1997, 1ª Edición. 1997

Así las cosas, se considera que debería legitimarse el proceso que se les aplica a los menores infractores en el Distrito Federal, en virtud que queda evidenciado el limitado campo de acción que tiene el Comisionado, y de que no existe impedimento Constitucional para que el Ministerio Público intervenga como parte en el proceso de referencia.

#### 3.4 El papel del Comisionado en el proceso de Menores Infractores.

Durante el desarrollo de este trabajo, se han citado las palabras proceso y procedimiento, calificativos que parecen similares, pero ambos tienen significados diferentes, a saber son los siguientes:

"Proceso.m. Acción de ir hacia adelante.// Transcurso del tiempo.// Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno.// Der. Conjunto de actos que, sujetos a un procedimiento, satisfacen la pretensión que las partes formulan ante un órgano jurisdiccional."<sup>9</sup>.y.

"Procedimiento.m. Acción de proceder.// Método de ejecución de algunas cosas.// Der. Actuación por tramites judiciales o administrativos."<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Nuestro Tiempo, Vanidades Continental, Ediciones Foto-Repro, S.A., Barcelona (España), Noviembre, 1974, Tomo IV, pag. 1030.

<sup>10</sup> Ibid. pag. 1029.

Por otro lado, el Diccionario Jurídico Mexicano, al llamado menor infractor le da el siguiente significado: "Menor Infractor. I. En México se considera que el menor de edad infractor es inimputable, es decir, que no tiene la capacidad de querer y entender lo negativo del delito..."<sup>11</sup>

Pues bien, una vez expuesto lo anterior, independientemente si el menor infractor tiene o no la capacidad de delinquir -lo que sería materia de otra investigación- el comisionado juega un doble papel dentro del proceso que se les aplica a dichos menores, ya que por un lado, la Unidad Administrativa a la que pertenece el personaje en cuestión, previene, y por otro lado procura, por conducto precisamente de los comisionados, personaje que hace las veces del Ministerio Público, sin serlo, ya que el personaje de referencia, investiga, toma declaraciones, aporta pruebas, etc., sin estar reconocido ni autorizado por nuestra Constitución, ni por la Legislación Penal Mexicana.

Es considerable, como necesario, que desaparezca la figura del Comisionado, y en su defecto se le de la continuidad al Ministerio Público, para que forme parte del proceso, y este, no tan solo quede integrado plenamente, si no que, también quede legitimado el proceso. Como acertadamente lo dice el jurista Sergio García Ramírez "Para que no se le siga viendo al Menor

---

<sup>11</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pag. 2114.

infractor como objeto de este proceso, si no, como sujeto del mismo...<sup>12</sup>.

#### 3.4.1 Como Integrador de las infracciones.

El comisionado interviene dentro del proceso de menores infractores del Distrito Federal, como investigador de las infracciones que son cometidas por estos, en lo conducente, la doctrina identifica la palabra infracción, de la manera siguiente: Infracción.- I. (Del latín infractio, que significa quebrantamiento de Ley o pacto) Es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión...<sup>13</sup>.

Bien, el artículo 21 Constitucional, dispone en lo conducente que, compete a la autoridad administrativa -no perdamos de vista que el comisionado, la unidad administrativa y el Consejo de Menores derivan de un órgano administrativo- la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, los cuales únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Ahora, si se atendiera al espíritu del artículo Constitucional antes citado, no se estaría en el absurdo, de que un personaje denominado comisionado, tuviera que investigar infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía (administrativos), cuyas sanciones solo consisten en multas o arrestos máximos de 36 horas. Pero no,

<sup>12</sup> García Ramírez Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal, Editorial Porrúa, México, 1974, pag. 536.

<sup>13</sup> Ibid. pag. 1710.

dicho comisionado, no investiga el tipo de infracciones que menciona nuestra Ley Suprema, si no que, investiga conductas ilícitas cometidas por menores, tipificadas en las Leyes Penales del Distrito Federal -en pocas palabras y en la realidad el comisionado investiga delitos, usurpando la función del Ministerio Público-, tal y como lo expresa el artículo 19 y 46 de la Ley para Menores Infractores de esta Capital.

Por lo tanto, es de la gran mayoría conocido, que en nuestro País, quién investiga los quebrantos a la legislación penal (Local o Federal), cometidos no tan solo por los adultos o mayores de edad, si no, también cometidos por los menores de 18 años, o también llamados menores infractores, inicialmente es el Ministerio Público, ente facultado por la Constitución General, para investigar y perseguir delitos, quebrantos, etc., a las Leyes.

Así, se considera que el Comisionado, invade el papel del Ministerio Público al tomar el carácter de investigador, lo cual le esta completamente prohibido por nuestra Carta Magna.

3.4.2 Como demostrador de los elementos constitutivos de las infracciones.

En este punto, el Comisionado crea una simulación jurídica, ya que el inciso c) fracción II, del artículo 35 de la Ley para Menores Infractores del Distrito Federal, refiere que el

comisionado practicara diligencias de carácter complementario - como poner algo de su cosecha- conducentes a la comprobación de los elementos constitutivos de las infracciones. Añadir algo, a una averiguación previa que es iniciada y levantada en primer lugar por el Ministerio Público, quien cuenta con toda una infraestructura, además de tener personalidad jurídica y con el apoyo de los servicios periciales y de especialistas en la materia, es absurdo e incongruente pensar, que la Ley que se analiza confiera estas facultades al llamado comisionado, ya que este no tan solo no cuenta con la estructura necesaria para investigar, si no que carece de personalidad jurídica para llevar a cabo tales actuaciones, en tal virtud el encargado de demostrar y solicitar se finque responsabilidad a los sujetos que transgreden la Ley, es precisamente el Ministerio Público, quien esta facultado para conocer de los hechos que violen las disposiciones legales.

3.4.3 Como el autorizado para tomar declaraciones a los infractores.

El comisionado al tomarle la declaración al menor infractor ante la presencia de su defensor, cumple en parte con lo dispuesto por la fracción II del artículo 20 Constitucional, pero es omiso dicho Comisionado en atender en su totalidad la fracción del artículo Constitucional antes invocado, el cual en su totalidad expresa lo siguiente: 'En todo proceso del orden penal, tendrá el inculcado las siguientes garantías: '



I...

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibido y será sancionado por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio:..." Al respecto, cabe hacer la siguiente reflexión, en el supuesto de que el menor confesara al Comisionado haber realizado la infracción, tal confesión carecería de validez, en virtud que, esta es rendida ante una "autoridad" distinta del Ministerio Público, tal y como lo previene la fracción del precepto Constitucional invocado.

Cabe mencionar que, el denominado Comisionado, a todas luces usurpa las funciones propias del Ministerio Público, en el proceso seguido a los menores infractores en el Distrito Federal.

Así pues, la Constitución General de la República y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, confiere fe pública a la Institución del Ministerio Público, para que precisamente sea este quién tome declaraciones a los sujetos -mayores y menores de edad-, que tengan relación con presuntas transgresiones a la ley.

De tal manera que, es cuestionable la función que desempeña el mencionado comisionado como autorizado, para tomar declaraciones.

3.7.4 Como representante de los intereses de la sociedad en general.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dispone lo siguiente: "Artículo 2.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

- I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad...
- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia:..."<sup>14</sup>. Asimismo, el artículo 59 de la referida Ley, establece que: "Las atribuciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 29 de esta Ley, comprenden...

- I. La intervención como parte en todos los juicios de amparo...así como la protección del interés público..."<sup>15</sup>.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, expresa: "Artículo 2. La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes...:

- I...
- II. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general..."<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 10 de mayo de 1996, pag. 19.

<sup>15</sup> Ibid. pag. 20.

<sup>16</sup> Op.Cit. Diario Oficial de la Federación, pag. 11.

En este sentido, el estudioso Carlos Arellano García refiere que: "...el Ministerio Público, además de representar los intereses de la sociedad, representa los intereses de la Federación y órganos, instituciones o servicios federales..."<sup>17</sup>.

Al respecto, es evidente que las facultades y atribuciones de los ordenamientos citados anteriormente, emanan de la Constitución General, no así, la facultad del Comisionado, para representar a la sociedad en general, independientemente de que la Ley para Menores Infractores del Distrito Federal, le atribuya las facultades que se mencionan.

Así, debe de ser cuestionable, todo lo que no emane de nuestra Ley Superior, como es el caso de la facultad que efectúa el Comisionado como supuesto "representante social", ya que en donde terminan las facultades del referido Comisionado -fuera del Consejo de Menores-, antes y después, empiezan las facultades propias y exclusivas del Ministerio Público.

Por lo tanto, de nada sirve la representación social que supuestamente tiene el Comisionado, cuando dicha representación social fenece fuera del Consejo de Menores.

---

<sup>17</sup> Arellano García Carlos, Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pag. 195..

### 3.4.5 Como solicitante de ordenes de localizacion y presentación de Menores Infractores.

Dentro del análisis de la Ley en comento, se advierte que la misma, como por arte de magia, cambia de un procedimiento penal a uno de carácter "administrativo", ya que el artículo 46 de la Ley de Menores Infractores para el Distrito Federal, expresa: 'Cuando en una averiguación previa seguida ante el Ministerio Público se atribuya a un menor la comisión de una infracción que corresponda a un ilícito tipificado por las leyes penales...'. Nótese el cambio mágico, "...dicho representante social, lo pondrá de inmediato, en las instalaciones de la unidad administrativa... , no obstante que la Ley en cuestión reconoce expresamente el carácter del Ministerio Público, como representante social, quien tiene además amplias facultades conferidas por la Constitución, inclusive para solicitar ordenes de aprehensión, de localización y presentación de los sujetos que han quebrantado la ley, sean o no menores de edad.

A mayor abundamiento de lo antes referido, el artículo 78 de la Ley en estudio, manifiesta: 'Las ordenes de presentación de los menores a quienes se atribuya un hecho tipificado en la Ley como delito, o de aquellas personas que aun siendo ya mayores hubieren cometido los mismos hechos durante su minoría de edad, deberán solicitar al Ministerio Público...'. Así, es evidente que el Ministerio Público, es el único autorizado no tan solo por leyes secundarias, si no por la Constitución General de la

República, para hacer el pedimento ante la autoridad judicial correspondiente, inclusive de solicitar las ordenes de localización y presentación de los menores infractores.

Entonces, resulta ilógico que la misma Ley de Menores Infractores para el Distrito Federal, atribuya al Comisionado la función para solicitar a los consejos unitarios las ordenes de localización y presentación de los menores (inciso g), fracción II, artículo 35), ya que se cae en un intermediarismo burocrático, porque, finalmente, la autoridad judicial en turno, calificara el pedimento que al efecto haga el Ministerio Público -único representante social-, y no el que soliciten los consejeros unitarios, y menos aún el Comisionado.

3.4.6 Como aportador de pruebas en favor de los intereses sociales.

Se ha manifestado que Constitucionalmente hablando el Comisionado no es representante social, entonces no debería tener la facultad de velar por los intereses de la sociedad. Por lo tanto, no es el indicado para aportar pruebas para esclarecer los hechos que se le atribuyen al menor infractor.

Al respecto cabe mencionar que, la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal, expresamente, no menciona que tipo de pruebas puede aportar el Comisionado dentro del proceso, asimismo, el artículo 36 fracción VI, de la Ley en cita, nos dice

que el menor infractor, podrá presentar testimonios y demás pruebas que ofrezca -sin precisar cuales- sin embargo, solo hace referencia a la testimonial.

Ahora, el artículo 135 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, dispone: "La Ley reconoce como medios de prueba:

I. La Confesión:

II. Los documentos públicos y privados:

III. Los dictámenes de peritos:

IV. La inspección ministerial y la judicial;

V. Las declaraciones de testigos, y

VI. Las presunciones.

Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, a juicio del Ministerio Público, juez o Tribunal...". Es de notarse que hasta en las pruebas que se ofrezcan en un procedimiento, la Ley le da intervención al Ministerio Público, como representante social y quién legalmente esta autorizado para velar por los intereses de la sociedad, no así, al Comisionado, al cual se le permite indebidamente esta y otras atribuciones, dentro del proceso que se les aplica a los menores infractores en el Distrito Federal.

### 3.4.7 Como Apelante.

En nuestra Legislación, la apelación es un recurso que la Ley otorga al ciudadano para inconformarse sobre la resolución que le cause agravios al recurrente.

Así, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 364, expresa: "La segunda instancia se abrirá a petición de parte legítima...". La Ley en cita, también dispone lo siguiente: "Artículo 365.- Tiene derecho de apelar el Ministerio Público...".

Por su parte, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, manifiesta en su artículo 415, lo siguiente: "La segunda instancia solamente se abrirá a petición de parte legítima...", y, en su artículo 417, refiere: "Tendra derecho a apelar: fracción I. El Ministerio Público;...".

Al respecto, se ha comentado que el Comisionado no tiene la facultad legal de representar los intereses de la sociedad, ya que éste no está reconocido como tal por nuestra Carta Magna. En consecuencia, es de señalarse que, el recurso de apelación interpuesto por el Comisionado en el proceso de Menores Infractores, supuestamente en representación de la sociedad, resulta equivocado, ya que las leyes secundarias citadas y que emanan de la Constitución, le dan el carácter de apelante.

indiscutiblemente al Ministerio Público, como único representante social.

Ahora, el artículo 67 de la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal, expresa que: "Tendrán derecho a interponer el recurso de apelación:

I...

II...

III. El comisionado.

En el acto de interponer los recursos, dichas personas expresarán por escrito los agravios correspondientes."

Bien, a manera de confrontar los artículos 364 y 415 del Código Federal de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, respectivamente, con el referido artículo 67 de la Ley en cuestión, se desprende que, los dos artículos primero mencionados, claramente disponen que la apelación debe ser solicitada por la parte legítima, y es el caso que, se considera que el Comisionado no es una parte legítima en el proceso seguido a los menores, entendiéndose por legítimo, todo aquello reconocido y que emane de Nuestra Constitución, ya que lo demás resultaría inconstitucional e ilegítimo.



### 3.5 El Ministerio Público en México.

El 15 de junio de 1869, expide Benito Juárez la Ley de Jurados, en ella se establecen tres procuradores a los que por vez primera se les llama representantes del Ministerio Público...<sup>18</sup>.

Pues bien, tenemos que desde el Presidente Juárez, aparece el nombre de Ministerio Público -él de Comisionado, en 1991, muchos años después-, y fue en 1903, cuando el General Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, en donde lo establece como parte en el juicio, con la facultad de intervenir en los asuntos en que se afecte al interés público.

Cabe hacer notar, que desde principios de siglo, el Ministerio Público tenía la representación social, y no como la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal, que ilógicamente, le atribuye dicha representación, al llamado comisionado.

El Ministerio Público en ese tiempo, fue una creación jurídica, con el objeto de quitarle al juez el carácter de investigador y acusador, y evitar los juicios inquisitivos. Así, tal pareciera que la Secretaría de Gobernación, por conducto de su Consejo de Menores, Unidades Administrativas y el Comisionado, han retomado la historia, para seguirles aplicando procesos

---

<sup>18</sup> Ibid, página 26.

inquisitivo a los menores infractores, ya que en la realidad, los mencionados organismos actúan como juez y parte en el proceso de referencia.

Para 1919, se expide una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal, en donde se faculta a la Institución del Ministerio Público como única depositaria de la acción penal.

Por otra parte, en 1934 se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, asimismo, es creado el Ministerio Público Militar, como un símil del Ministerio Público del fuero común y federal. Así pues, surge el siguiente razonamiento, si la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal, le da el carácter al Comisionado de representante social, entonces, porque no existe una Ley Orgánica del Comisionado Público para el Distrito Federal, y otra de índole Federal, y ya entrados en materia, hasta la de Comisionado Público Militar.

Actualmente, en nuestro sistema jurídico, de acuerdo a lo que dispone el artículo 21 Constitucional, el ejercicio de la acción penal, esta encomendada al Ministerio Público, quién persigue e investiga los delitos cometidos por los sujetos, así como, velar que se cumpla el principio de legalidad.

En consecuencia de lo apuntado, es importante que se le de la intervención y representación como parte en el proceso de

Menores infractores, que no tan solo históricamente, si no, de hecho y por derecho ha tenido el Ministerio Público en los procesos de nuestra legislación, no debiendo ser la excepción el que se les sigue en el actual Consejo de Menores.

### 3.5.1 Acuerdo A/032/89, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Con la finalidad de brindar a los menores de edad una atención y protección amplia, surge la creación de la primera Agencia Especializada para la Atención de Asuntos relacionados con Menores de Edad, por acuerdo A/032/89, emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal (actualmente derogado).

En el acuerdo de referencia se pretendió respetarle a los menores infractores sus garantías individuales como ciudadanos que realmente son.

En el acuerdo en comento, el Ministerio Público, no actuaba como ente socializador, ni como órgano asistencial, si no, asumiendo la responsabilidad como representante social -el verdadero, y no el creado por la actual Ley de Menores Infractores para el Distrito Federal-, facultado por nuestra Constitución, a quién le corresponde representar a menores y a ausentes ó a los incapaces, entre los que se encuentran a los menores.

En el año 1989, la Procuraduría Capitalina crea la Agencia Especializada en Asuntos de Menores e Incapaces, en la que por facultades expresas de la Ley, le corresponde atender a los menores infractores, en estas fechas el Ministerio Público desempeñaba su función, de manera congruente y lógica, no como actualmente sucede con la Ley vigente de Menores Infractores para el Distrito Federal, en donde se le faculta -erróneamente- al Comisionado para que funja como Ministerio Público, en los procesos que se le siguen a los menores infractores, lo cual se considera absurdo.

Pues bien, en la Agencia Especializada a la que se ha hecho alusión, contaba con una estructura, que actualmente sigue teniendo, integrada por: el Agente del Ministerio Público y personal auxiliar, servicios periciales y policía judicial, Trabajadora Social, Departamento de Psicología, Médico adscrito a la agencia. Cabe mencionar que hoy por hoy, el Comisionado no tiene una estructura propia ni el personal auxiliar indispensable para desarrollar la función de "representante social" que le otorga la Ley en análisis, ya que para la Constitución el personaje denominado Comisionado, no es reconocido.

Es preciso señalar que, las Agencias Especializadas por el acuerdo A/032/89., no solamente atendían a los menores infractores, si no que también atendían a los Menores Víctimas, lo cual fue motivo para crear dos Agencias Especializadas en

asuntos de menores más (la 58ª y la 59ª), una en el Sur y otra al Norte de la Ciudad.

Ahora, al ser publicada el 24 de diciembre de 1991, la actual Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, misma que crea la figura del Comisionado -motivo de análisis de este estudio-, y por acuerdo del Procurador Capitalino (1992), las Agencias 58ª y 59ª especializadas en asuntos de Menores, se transforman en especializadas para Robo de Infantes, dejándose solo la 57ª, con la especialización de Menores. No obstante lo anterior, en el año de 1994, surge la necesidad, de aumentar el número de Agencias Especializadas en Asuntos de Menores, por lo que, en el mes de octubre de 1994, el Procurador de la Ciudad de México, de nueva cuenta cambia la especialización de las Agencias de Robo de Infante (58ª y 59ª) transformándolas en Asuntos Especializados de Menores, sumándose las dos especialidades, reapareciendo nuevamente las tres Agencias Especializadas en Asuntos de Menores e Incapaces, las cuales conocen también de robo de infante, y dada la demanda Ciudadana, se crea una cuarta agencia la cual se ubica al oriente de la capital.

Así, se crearon las Agencias Especializadas para Asuntos de Menores, las cuales cubren una doble función o cobertura, atendiendo al menor infractor y al menor víctima, actuando apoyado a derecho, el Procurador General de Justicia del Distrito

Federal, por conducto de sus Agentes del Ministerio Público, pues estas facultades le son conferidas por nuestra Ley Suprema.

### 3.5.2 Papel actual de las Agencias Especializadas en Asuntos de Menores e Incapaces.

Con la publicación de la actual Ley de Menores Infractores para el Distrito Federal, la cual crea -de la nada jurídica- al Comisionado, actualmente, tal pareciera que las Agencias Especializadas en Asuntos de Menores e Incapaces, usurparan las funciones que la citada ley le otorga -de manera errónea- al llamado Comisionado -figura creada en 1991- a diferencia de la Institución del Ministerio Público, la cual desde principios de este siglo, ya se le daba el carácter de representante social.

También resulta absurdo, que las Agencias Especializadas en Asuntos de Menores e Incapaces, y, en realidad toda la infraestructura del Ministerio Público, venga a ser auxiliar del Comisionado, quién no cuenta con estructura, ni con patrimonio propio, menos aun con personalidad jurídica.

Así, dichas Agencias Especializadas, para el Comisionado, son una especie de trampolín jurídico, de donde figuradamente hablando, los menores infractores saltan hacia las instalaciones del Consejo de Menores, al cual esta sometido el Comisionado, en donde aquellos son "procesados". Con esto, resulta impresionante, que las referidas Agencias Especializadas, se

encuentran trabajando de manera parcial, lo que resulta costoso no tan solo en el aspecto jurídico, si no, en el social y económico, ya que la población sigue pagando los gastos de operación, no solo de las Agencias Especializadas, si no, por toda la estructura de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

### 3.6 Derechos Humanos y Menores Infractores

...Bajo presión, Carlos Salinas de Gortari crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya sola aparición descalifica con severidad los aparatos de justicia del país...<sup>19</sup>.

Al respecto cabe mencionar que, no sería la excepción el actuar del Comisionado en el proceso que se les sigue a los menores infractores en el Distrito Federal.

Por otra parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos, refiere que: "...Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres...".<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Citado por Carlos Monsiváis en Gaceta, Publicación Mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, año V, número 4, abril de 1998, pag. 54.

<sup>20</sup> Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, diciembre 10 de 1948, México, 1990, Ediciones Orbe, paginas. 5 y 6.

Cabe destacar que los derechos que se expresan, en la declaración expuesta, son inclusive para los menores de edad, los cuales no deben ser limitados, ni excluidos por nadie.

Ahora bien, el término menor infractor y la parcialidad con que actúa en la realidad el Consejo de Menores, en los procesos que se les sigue a estos, resulta contrario a lo que expresan las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), adoptadas por México el 29 de noviembre de 1985, disponiendo en sus principios generales que: "2. Alcances de las Reglas y definiciones utilizadas.

2.1. Las Reglas mínimas que se enuncian a continuación se aplicarán a los menores delincuentes con imparcialidad..."<sup>21</sup>.

Es de hacerse notar que esta regla invoca el término menores delincuentes, lo cual no debería causar un asombro a nadie, incluyendo a los legisladores que promulgaron la Ley para Menores Infractores que se analiza, ya que comúnmente, la sociedad en general identifica al menor que infringe un ordenamiento legal, como delincuente, pocas veces se le dice infractor. Asimismo, la regla antes citada nos habla de imparcialidad, lo cual a la luz de la verdad no se da en el Consejo de Menores del Distrito Federal.

---

<sup>21</sup> Tamez Peña Beatriz (compiladora), Los derechos del Niño, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1ª Edición, Octubre, 1995, pag. 135.



En el mismo orden de ideas, las reglas en cita, en su principio 2.2. inciso c), expresa: "2.2...

- a)...
- b)...
- 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<sup>22</sup>. Es de resaltar que las mencionadas reglas de Beijing, se refieren a la comisión de delitos, no de infracciones, como elegantemente lo menciona la Ley de Menores en estudio.

Consecuentemente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone en su artículo 9 punto 3., lo siguiente: "Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales..."<sup>23</sup>.

Al respecto, cabe decir que es clara la visión Internacional, de que todas las personas incluso los menores de edad, deban ser puestos a disposición de un Juez, para ser juzgado por este, juicio que debe tener todas sus partes legítimas, y no, como acontece en el actual proceso de menores infractores, ya que el Consejo de Menores, las Unidades Administrativas y el Comisionado, como dependientes del Ejecutivo Federal, no pueden tener funciones judiciales -lo cual aplican en

<sup>22</sup> Idem, pag. 136.

<sup>23</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Mayo de 1991, Primera Sección, pag. 7.

la realidad, ya que actuarían contra corriente, no tan solo de este ordenamiento internacional, si no de la propia Constitución General de la República, expresamente en lo dispuesto en el artículo 49.

Asimismo, la Convención Sobre los Derechos del Niño, adoptada por nuestro País, la cual establece que: "Artículo 40.1. Los Estados parte reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes...

2. Con ese fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular...

b) Que todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:...

v) Si se considerare que ha infringido, en efecto las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, será sometida a una autoridad u órgano judicial superior competente e independiente e imparcial, conforme a la ley..."<sup>24</sup>.

Es lamentable para el Estado de Derecho, el cual se supone rige a los gobernantes y gobernados de nuestro País, ya que lo citado con anterioridad no ocurre así, en el caso de la Ley para Menores Infractores para el Distrito Federal, ya que dicha Ley, nace en el Ejecutivo Federal, de donde, el Presidente de la

<sup>24</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Enero de 1991, paginas. 20 y 21.

República nombra al Presidente del Consejo de Menores y a los Consejeros de la Sala Superior- aquí también surge la creación del llamado Comisionado-, los cuales a su vez son propuestos por el Secretario de Gobernación, según lo dispone el artículo 10 de la referida Ley.

Por lo anteriormente expuesto, es evidente que la Ley para Menores Infractores para el Distrito Federal, crea un procedimiento en apariencia "administrativo", no obstante de que ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo ha considerado equivalente a un procedimiento penal, en donde invariablemente, se le deben conceder a los menores infractores, las garantías que consagra el artículo 20 Constitucional, asimismo, la Ley de Menores en estudio crea un "Tribunal Especial", ya que desafortunadamente el Consejo de Menores, como órgano no judicial de administración de justicia, si la imparte y aplica, porque, priva de la libertad a los menores que son puestos a su disposición, y sus fallos solo pueden ser recurridos ante la Sala Superior del mencionado Consejo, por lo tanto abarca funciones y facultades contrarias a la Constitución General de la República.

Así, cabe mencionar lo siguiente: el espíritu del artículo 18 Constitucional, en su párrafo cuarto, al referirse a que "...La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores...". Esta disposición es en el sentido de que haya

rentes para el tratamiento de menores, en ejecución de una medida de seguridad impuesta por un juez, y de ninguna manera creando Tribunales especiales - en este caso, Consejos de Menores, con aparentes funciones Administrativas - en donde se persigue, procesa -con intervención de un personal llamado Comisionado-, juzga y se sentencia a los menores infractores.

Pues bien, si la Ley en estudio, tiene tintes de inconstitucional, también y más aun los tiene el llamado Comisionado, lo cual conlleva a la violación de los Instrumentos Internacionales. Y que dichas violaciones las viene cometiendo la Secretaría de Gobernación, el Consejo de Menores, las Unidades Administrativas, principalmente el Comisionado motivo de esta investigación. AL AMPARO DE LA SUPUESTA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- De acuerdo al estudio realizado, es necesario reformar la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, con la finalidad que esta se ajuste a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a los Tratados Internacionales ratificados por nuestro País.

SEGUNDA.- Es de vital importancia que se desaparezca la figura del COMISIONADO, en el proceso seguido a los menores infractores, porque, además que dicho personaje no esta sustentado ni contemplado dentro de nuestro ordenamiento Constitucional, hace ilegítimo el proceso mencionado.

TERCERA.- No es contrario a la Ley, que el Ministerio Público, como autentico Representante de la Sociedad, participe como parte y de manera directa en el proceso de los menores infractores, Ya que por el contrario, este hace más legítimo el referido procedimiento.

CUARTA.- En virtud que en el Distrito Federal y en toda la República Mexicana, existen Menores de edad, urge, que se unifiquen criterios en las Leyes de los diferentes Estados del País, relacionada a la materia de menores infractores, para que se evite el atropello, que constantemente se les hace a estos

menores, violentándose sus garantías individuales y sus derechos humanos.

QUINTA.- El proceso que se les sigue a los Menores Infractores en el Distrito Federal, no debe ser "administrativo", si no, judicial, el cual debe estar integrado con sus partes: Juez, Ministerio Público, Defensor y procesado o Menor.

## BIBLIOGRAFIA

## Doctrina

ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995. 476 p.

GARCIA RAMIREZ, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa. México, 1974.

RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Criminalidad de Menores. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. 669 p.

TAMEZ PEÑA, Beatriz (compiladora). Los derechos del Niño. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1ª Edición. Octubre, 1995. 250 p.

CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel. El Monopolio del Ejercicio de la acción Penal del Ministerio Público. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1993. 284 p.

CASTRO, Juventino V.. El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa. México. 1974. 190 p.

CARRANCA Y TRUJILLO Y CARRANCA Y RIVAS. Código Penal Anotado. Editorial Porrúa. México. 1999. 1210 p.

BARREDA SOLORSANO DE LA, Luis. Justicia Penal y Derechos Humanos. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1998. 277 p.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México. 1999. 443 p.

-----, Teorías sobre la Justicia en los Diálogos de Platón. III. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México. 1988. 468 p.

GARCIA RAMIREZ, Sergio. Poder Judicial y Ministerio Público. Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1996. 331 p.

-----, Manual de Prisiones. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1994. 798 p.

-----, Proceso Penal y Derecho Procesal Penal. México. 1976. 81 p.



KELSEN, Hans. Tecnia General del Derecho y del Estado. UNAM, México, 1983. 477 p.

OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto. La Averiguación Previa. Octava Edición. Editorial Porrúa, México, 1997. 721 p.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 23ª edición, corregida y aumentada con el auxilio de Amilcar Peredo Rivera. 1994. México. Editorial Porrúa, 399 p.

RODRIGUEZ GARCIA, Fausto E., Estudios en Honor del Doctor Luis Recaséns Siches. Universidad Nacional Autónoma de México, Volumen II. México. 1987, 774 p.

SANCHEZ OBREGON, Laura, Menores Infractores y Derecho Penal, Editorial Porrúa, Mexico, 1995. 182 p.

#### LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY Y REGLAMENTO DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE AMPARO.

MUEVAS REFORMAS A LOS CODIGOS PENAL Y DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY ORGANICA DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

PROYECTO DE LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

LEY DE PREVENCION SOCIAL Y TRATAMIENTO DE MENORES DEL ESTADO DE MEXICO.

LEY DE CONSEJOS TUTELARES Y DE READAPTACION SOCIAL PARA MENORES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.

LEY DEL CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.

LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL.

JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS 1917-1998. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. IUS 8.

DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.

#### ECONOGRAFIA

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Propuesta para el rescate de los derechos humanos de los menores infractores en México. México. 1993.79 pag.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Los menores ante el sistema de Justicia. Primera Edición, noviembre, 1995. México. 99 p.

Editorial Porrúa. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Mexico. 1975. 848 p.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México. IV Tomos. México. 1998. 3272 p.

Secretaría de Gobernación. Memoria del Congreso Nacional Materia de Menores Infractores. Ciudad de Puebla. 1ª Edición. Noviembre. 1997.280 P.

Procuraduría General de la Republica. LA PROCURACION DE JUSTICIA (PROBLEMAS, RETOS Y PERSPECTIVAS). Primera Edición. Noviembre de 1993.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Periodismo por la infancia 1991. serie prensa. número 2. 1992.89 pag.

Secretaría de Gobernación. Memoria del Curso de Actualización en Materia de Impartición de Justicia de Menores Infractores. Noviembre de 1997.

SAPPE, Miguel. LA AVERIGUACION PREVIA ADMINISTRATIVA. Academia Mexicana de Derechos Humanos, serie Folletos, 15 p.

Publicación mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. GACETA, año V, número 12, Diciembre de 1998. 51 p.

Publicación mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. GACETA, año V, número 4, Abril de 1998. 70 p.

Publicación Mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Gaceta, año V, número 9, septiembre de 1998.

Vanidades Continental. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Nuestro Tiempo. Ediciones Foto-Repro, S.A., Barcelona, España. IV Tomos, 1387 p.

Larousse. Diccionario Practico Sinónimos/Antónimos, 506 p.

## INDICE

	Pag.
Dedicatoria.....	I
Introducción.....	1
CAPITULO I	
Antecedentes.....	3
1.1 Reglamento para la calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal (1926).....	3
1.2 Ley sobre Previsión Social de la delincuencia Infantil en el Distrito Federal (1928).....	5
1.3 Reglamento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares (1934).....	8
1.4 Ley Organica de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales y Normas de Procedimientos (1941).....	11
1.5 Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales (1974)	16
1.6 Proyecto de Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal .....	20

## Capítulo II

Dos Organos del Consejo de Menores, la Procuraduria de Justicia del Distrito Federal y otras Legislaciones de Menores.

2.1 Unidad de Defensa de Menores.....	25
2.1.1 Facultades de la unidad de defensa de menores.....	26
2.1.2 Ambito Espacial de la Unidad de Defensa de Menores	29
2.2 Unidad Administrativa.....	31
2.2.1 Funciones de la Unidad Administrativa.....	31
2.2.2 ¿ Que entiende la Ley de Menores Infractores del.. Distrito Federal por prevencion?.....	33
2.2.3 ¿ Que entiende la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal por procuracion?.....	35
2.2.4 Limites y alcances de la Unidad Administrativa....	37
2.3 El papel actual de la Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal ante los Menores Infractores.....	40
2.4 Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores del Estado de Mexico.....	43
2.5 Ley de Consejos Tutelares y de Readaptación Social para Menores del Estado de San Luis Potosí.....	46
2.6 Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado Libre y Soberano de Puebla.....	49

## CAPITULO III

Análisis crítico de las facultades del Comisionado en el Proceso de Menores Infractores en el Distrito Federal.

3.1 Definición de Comisionado.....	54
3.2 Nociones Generales de Comisionado.....	57
3.3 Unidad Administrativa y comisionado.....	58
3.3.1 El Comisionado como integrante de la Unidad Administrativa.....	64
3.3.2 Facultades que otorga la Ley de Menores Infractores del Distrito Federal al Comisionado..	65
3.3.3 Ambito Espacial de las Facultades del Comisionado	68
3.4 El papel del Comisionado en el proceso de Menores infractores.....	73
3.4.1 Como investigador de las infracciones.....	75
3.4.2 Como demostrador de los elementos Constitutivos de las infracciones.....	76
3.4.3 Como el autorizado para tomar declaraciones a los infractores.....	77
3.4.4 Como representante de los intereses de la sociedad en general.....	79
3.4.5 Como solicitante de ordenes de localización y presentación de menores infractores.....	81

3.4.6 Como aportador de pruebas en favor de los intereses sociales.....	82
3.4.7 Como apelante.....	84
3.5 El Ministerio Público en México.....	86
3.5.1 Acuerdo A/032/89. del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal.....	88
3.5.2 Papel actual de las Agencias Especiales en Asuntos de Menores e Incapaces.....	91
3.6 Derechos Humanos y Menores Infractores.....	92
Conclusiones.....	98
Bibliografía.....	100
Indice.....	104