

116
2 Ej.



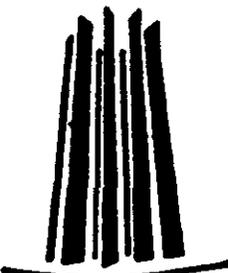
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"

LA DESIGNACION DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALFREDO GARCIA SORIANO

ASESOR: LIC. ENRIQUE CABRERA CORTES.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

MEXICO, 1999

271305



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre y mis hermanos:

*por su comprensión, aliento y
apoyo incondicional, que ha servido
para ser lo que soy.*

" mi mas eterno agradecimiento "

A mi tío:

*Por ser como es, con sus defectos y virtudes,
al que espero nunca decepcionar.*

" gracias "

A la Lic. Sara Cartagena Flores.

*Gracias por su apoyo y continuo interés,
en lograr mi superación personal y profesional.*

" nunca olvidare sus enseñanzas. "

A mi, por siempre amigo y maestro,

Lic. Enrique Cabrera Cortes.

" gracias. "

A mi entrañable amigo

Lic. Manuel Eduardo Juárez Zepeda.

" gracias. "

A mi madre y mis hermanos:

*por su comprensión, aliento y
apoyo incondicional, que ha servido
para ser lo que soy.*

" mi mas eterno agradecimiento "

A mi tío:

*Por ser como es, con sus defectos y virtudes,
al que espero nunca decepcionar.*

" gracias "

Especialmnte dedico el presente trabajo a las personas que han significado mucho en mi vida y para quienes siempre guardare un muy especial recuerdo:

Alejandra Campos Robles

Lic. Aurora Solís Chanes

Lic. Javier Mociño Barron

Javier Mociño Gomez

David Mociño Gomez

Lic. Reyna Azucena Espinoza

Lic.. Gloria Guerrero Hernandez

Lic. Salud Ibarra

Lic. Mayte Calcaneo

Lic. Hector Farquet

Lic. Jose Guadalupe Galan

Lic. Matilde Muñoz

Lic. Marcelino Sandoval

Lic. Bertha Saldierna

Lic. Alfredo Espinoza

Lic. Jose Antonio Varela

Dr. Ofelia Almager

Lic. Mauricio Curiel

**LA DESIGNACION DEL PROCURADOR GENERAL
DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

1.1.	EXTRANJEROS	1
1.1.1	GRECIA	2
1.1.2	ROMA	5
1.1.3	FRANCIA	7
1.1.4	ESPAÑA	9
1.2	NACIONALES	11
1.2.1	ETAPA PREHISPANICA	12
1.2.2	ETAPA COLONIAL	13
1.2.3	ETAPA INDEPENDIENTE	15
1.2.4	MÉXICO CONTEMPORÁNEO	19

CAPITULO SEGUNDO

LA PROCURACION DE JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

2.1	PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE RIGEN LA ACTIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MATERIA PENAL	22
2.1.1	CONSTITUCIONALES	23
A)	CONSTITUCION DE 1814	23
B)	CONSTITUCION DE 1824	26
C)	CONSTITUCION DE 1857	29
D)	CONSTITUCION DE 1917	31

2.1.2 DEL ORDEN COMUN	34
A) ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	35
B) LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	38
C) REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA	44
D) LEY SUSTANTIVA PENAL	46
2.2 CONCEPTUALIZACION DE LA PROCURACION DE JUSTICIA	48
2.2.1 IDEAS DOCTRINARIAS	48
2.2.2 PENSAMIENTO LEGAL	50
2.3 ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA	54
2.3.1 DE ACUERDO A LA CONCEPCIÓN DOCTRINAL	54
2.3.2 SEGUN EL NUMERAL SEPTIMO DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA RELATIVA	56
2.4. EL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMUN	67
2.4.1 LA PROFESIONALIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN PARA OPTIMIZAR LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS	68
2.4.2 LAS DETERMINACIONES MINISTERIALES	73
A) EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	74
B) EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	81
C) EL ARCHIVO PROVISIONAL	84
D) LAS INCOMPETENCIAS	86
2.4.3 AUXILIARES INMEDIATOS	97
A) LA POLICÍA JUDICIAL	98
B) LOS SERVICIOS PERICIALES	104
C) EL MECANÓGRAFO Y SECRETARIO	108

CAPITULO TERCERO

ALCANCE DE LAS REFORMAS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1.	PRINCIPALES REFORMAS DE 1996, DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	112
3.1.1	ANÁLISIS DOGMATICO-JURÍDICO	123
3.1.2	EL ALCANCE Y SUS BENEFICIOS	133
3.1.3	MODIFICACIONES ORGÁNICAS.....	141
3.2	REPERCUSIÓN Y ALCANCES DE LAS REFORMAS A LA DESIGNACION DEL JEFE DE LA INSTITUCION	145
3.2.1	REQUISITOS PARA SER PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	147
3.2.2	ATRIBUCIONES LEGALES	151
3.2.3	REPERCUSIÓN JURÍDICA DE LA DESIGNACION DEL PROCURADOR	156
3.3	DIVERSOS CRITERIOS PARA LA DESIGNACION DEL TITULAR DE LA INSTITUCION	161
3.4	PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS	166

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN.

El trabajo que a continuación se desarrollará, es con el objeto de proponer y analizar, nuevas alternativas de como en nuestros días, podría ser el nombramiento de un funcionario tan importante para la sociedad, como el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, responsable directo de la Dependencia, subordinada al poder ejecutivo estatal, que guarda la infraestructura humana y material que procura, que la justicia sea debidamente impartida, pero principalmente aquella de carácter punitivo.

Pero independientemente, resulta dicha figura relevante, no sólo por ser, quien cuenta con el ejercicio de la acción, expresada en el derecho punitivo; sino porque se encuentra facultada para intervenir en la litis de carácter civil o familiar, con el objeto de salvaguardar los intereses de aquellas personas desprotegidas; que si bien es cierto existen las instituciones encargadas de vigilar su bienestar, también lo es, que estas intervienen de otra forma, pero en ocasiones de manera determinante dejando en un plano aparte y especial, al derecho penal.

En este orden de ideas y como resultado lógico del tema que origino el presente trabajo, tenemos que se hace necesario referirnos a la forma de ser designado el encargado de presidir a la institución del Ministerio Público, que debiera ser acorde a las necesidades actuales, es

decir, que el personaje que la dirija, debiera ser seleccionado de una manera mas meticulosa en cuanto a sus antecedentes, trayectoria y reconocimiento social, aplicandose inclusive como propuesta un proceso democrático que nos lleve a la elección de carácter popular, apegada estrictamente a los procedimientos establecidos en la legislación vigente, o por otro lado, que el designado sea elegido de entre candidatos que reúnan requisitos mas estrictos e indispensables, creando al efecto toda una logística legal y administrativa que haga certero su designación.

Pretendemos además, lograr con las mencionadas propuestas, que la persona que llegue a ocupar tal cargo público, sea la idónea para conseguir la efectiva persecución y represión de los ilícitos, sin encontrarse sujeta a voluntades individuales, decisiones unilaterales, o bien discrecionales, dado que las características actuales de la ciudad mas grande del mundo, producen gran cantidad de hechos que agreden directamente al orden social, exigiendo su urgente atención, prevención y debida sanción.

Es tal razonamiento, surge de la inquietud de presentar nuevas propuestas para nombrar al titular de la Procuración de Justicia en el Distrito Federal, tratando al mismo tiempo que en dicho ente jurídico se reúnan cualidades como son: la aptitud de servicio, la experiencia en el campo jurídico-practico y la capacidad de dirección; reforzadas todas, con sus antecedentes tanto personales como laborales, en el ámbito de la

procuración de justicia penal. Para tratar de evitar que como viene ocurriendo, dicho cargo público sea utilizado como escalafón político.

En este sentido y para lograr el debido desarrollo del tema en cuestión, se hace necesario dividirlo en capítulos; por lo que trataremos primero, lo relativo a los antecedentes mas cercanos y decisivos para la creación de la multicitada institución jurídica en México, apreciando los avances y logros que ha tenido a lo largo de la historia, para entender mejor el porque de nuestro presente, para poder construir un futuro más promisorio.

En segundo termino, pero no menos importante, se encuentran los conceptos que por su naturaleza son de suma importancia para el amplio entendimiento de las propuestas a plantear y que fungen como ley máxima de la procuración de justicia en el Distrito Federal.

Como tercer punto, presento algunas consideraciones sobre el alcance de las últimas reformas de los ordenamientos relativos a la organización y actividad del Ministerio Público, enfocando estos primordialmente a los requisitos relativos a la designación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal; además en éste y en el mismo contexto, plantearemos como podría afectar la forma de su designación, a la actividad que desarrolla el Representante Social, en materia penal. Desarrollando en consecuencia las propuestas anteriormente expresadas,

asi como algunas alternativas que consideramos mas viables, por cuanto a su aplicación y trascendencia, sobre la Institución social a comentar.

Es así y de acuerdo a todo lo anteriormente expuesto, tenemos que al finalizar el presente trabajo, serán presentadas las propuestas y alternativas que a nuestro parecer son las mas viables y eficaces para nombrar al Jefe del Ministerio Público. Ya que este personaje tiene una importante labor dentro del procedimiento penal en el Distrito Federal, porque se encarga de llevar las riendas de la investigación, como responsable de Instruir las disposiciones que sean necesarias para prevenir y combatir las conductas que resultan perjudiciales para la sociedad; además vigila el seguimiento de las acciones tendientes a la debida impartición de justicia, como de las metas mas importantes y trascendentales para la sociedad en conjunto.

Alfredo Garcia Soriano

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

1.1 EXTRANJEROS

La historia del Ministerio Público en el mundo es larga y presenta múltiples facetas, ya que el hombre al convertirse en sedentario, provocó que su organización político-social, fuera cada vez mas compleja, dando origen a un ente destinado a vigilar los intereses de la colectividad, encargado de sustraer de ella, todo aquel elemento humano que resulte perjudicial a la paz, al progreso y al bienestar individual; convirtiéndose parcialmente, en una institución expresada en leyes, que avanza según la complejidad y variedad de la vida moderna, a fin de perseguir con eficacia las nuevas formas de delinquir.

Es por ello que a continuación presentaremos los antecedentes extranjeros que influyeron directamente en la figura del Ministerio Público mexicano y en el establecimiento de toda una estructura jurídica capaz de responder al objetivo para el que fuera creada a cuya titularidad deberá estar, como el tiempo lo ha demostrado, a cargo de un personaje capaz de procurar que la justicia sea gratuita, pronta y expedita en materia penal, civil, familiar, arrendamiento, etc.

Bajo esta concepción en seguida referiremos las culturas extranjeras que mayor influencia han tenido en el mundo con repercusiones en nuestro país:

1.1.1 GRECIA

De las civilizaciones antiguas, una de las sobresalientes, es la cultura griega, que a pesar de sus barbarismos en ocasiones llevados al extremo, encontramos una estructura social sedentaria, bien definida para su tiempo, que trajo consigo complejidad en sus relaciones interpersonales y jurídicas; uno de los ejemplos mas representativo se encuentra en la existencia de una asamblea del pueblo y un tribunal llamado *aeropago*.

Pero no obstante encontramos que en los albores de esta cultura, cada ciudadano debía defenderse en forma personal, de aquellas acusaciones que justa o injustamente, le dirigía otra, es decir, su acusador, quien a su vez tenía la obligación de probar su dicho exigiendo aleatoriamente la aplicación de la pena correspondiente. Tal actuar, trajo como consecuencia que muchos de los ilícitos quedaran sin castigo, creándose en consecuencia una institución encargada de ejercitar la acción correspondiente, en representación del ofendido. De esta manera podemos asegurar, que este tipo de acusación fue fundada en la idea de la

venganza privada, como medio primitivo para conseguir que se hiciera justicia.

“ En el derecho ático, era el ofendido por el delito, quien ejercitaba la acción ante los tribunales. No siendo admitida la intervención de terceros en las funciones de acusación; después se encomendó el ejercicio de la acción a un ciudadano, como representante, función que enaltecía al elegido, quien era premiado con coronas de laurel por el pueblo.”¹

“ Las personas que actuaban como funcionarios eran los llamados *Temosteti*, que contaban con la misión de denunciar delitos ante el senado o ante la asamblea del pueblo para que fuera designado un representante que llevará la voz del pueblo. ”²

Y como ha quedado establecido, a este tipo de acusación, sucedió la de tipo popular, que abandonaba la idea de que el ofendido por el delito fuera el que acusara directamente y poniéndose en manos de un ciudadano ajeno a las partes, quien podía ejercer en su lugar acción en contra el delincuente, lo cual motivó reformas substanciales en el procedimiento, que originó la presencia de un tercero denominado *Arconte*, considerándolo como ausente de las ideas de venganza y pasión, es decir, insensible, así como un sujeto jurídico que llevaría al ofendido al

¹ Bustamante González, Juan José, *Principios de Derecho Procesal Mexicano*, 10a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1976, p. 74

² Idem

proceso con la finalidad de perseguir al responsable para sancionarlo, o en su defecto, fuera reconocida su inocencia, pretendiendo de esta forma, que existiera un notable mejoramiento en la procuración de justicia.

A la par del funcionario antes mencionado, surgió otro denominado *Eferos*, que al igual contaba con la facultad de acusar en el supuesto de que el ofendido no lo hiciera, algo parecido a la actual persecución de oficio, pero en este caso permite que actuara la justicia, aún y cuando no existiese interés particular alguno.

Otro funcionario mas, que surgió en esta civilización, fue el llamado *Aeropago*, que contaba con la facultad de acusar de oficio, así como de aportar mayores elementos probatorios que refutaran la sentencia absolutoria del acusado, lo cual ha generado en los doctrinarios mayor aceptación como antecedente remoto del actual Representante Social.

Sin embargo en esta civilización, la institución del Ministerio Público como la conocemos ahora, no se encontraba bien delimitada, pudiéndose apreciar una fuerte tendencia a la presencia de un elemento ajeno a las partes, es decir, un acusador que fungía como representante del ofendido, sin que por ello se pueda afirmar que figurara como una entidad jurídica con las mismas prerrogativas de la actual.

1.1.2 ROMA.

La cultura romana ha sido y seguirá siendo la fuente del derecho en el mundo entero, que sin duda influyo en nuestra legislación, con repercusiones en el ámbito social, pero especialmente en el jurídico. En este sentido el Licenciado Sergio García Ramírez manifiesta:

“ En Roma el germen del Ministerio Público, se haya en el procedimiento de oficio, que atribuye el carácter de verdaderos fiscales, en términos latos a ciudadanos que como *Ciceron* y *Catón*, quienes ejercieron reiteradamente el derecho de acusar. “³

Pero aún con esto, en sus inicios imperaba en esta civilización, que cada particular le correspondiera como ofendido, no sólo el derecho del ejercicio de la acción penal, sino también la investigación del ilícito, pues el Pretor delegaba esta facultad, para esclarecer los hechos alegados, en el termino de treinta días.

“ ... durante los períodos de las *Legis Actionis*, del procedimiento formulario y el extraordinario, vemos que se permite salvo algunas excepciones y que el particular ofendido por un delito promoviera la *acusatio* ante el magistrado o juez, “⁴

³ Oviedo Clara, Jorge A., *Tratado de Derecho Procesal Penal*, s/e, Editorial Porrúa, S.A, México 1987, p. 8

⁴ García Ramírez, Sergio, *Curso de Derecho Procesal Penal*, 5ª Edición, Editorial Porrúa, S.A, México 1989, p. 22

Por ello algunos tratadistas consideran, que el antecedente mas cercano al Ministerio Público, en esta cultura, lo constituyo el magistrado conocido como *Quaestor*, quien figuraba como encargado de perseguir no los delitos contra el estado, cuyo derecho pertenecía exclusivamente al monarca, sino las faltas que sin atacar la constitución del gobierno, lo hacian al orden público, a las costumbres y directamente a los particulares.

" Los *coaestores* intervenían en la justicia penal e imponían multas. " ⁵

" Son también los *Judicem Questiom*, de las doce tablas, que contaban con actividades semejantes a la del Ministerio Público, porque perseguían y comprobaban los hechos delictuosos. " ⁶

Así el Procurador del César, del que habla el *Digesto*, en su libro primero, se ha considerado como el antecedente del Ministerio Público en Roma, aún cuando éste era representativo del emperador, con facultades para intervenir en los asuntos de carácter fiscal y del orden penal en las colonias, donde adoptaba limitadamente las medidas mas apremiantes, según el caso.

⁵ Margarant's, Guillermo Floris. *El Derecho Privado Romano*, 16° Edición, Editorial Esfinge, S.A. de C.V., Naucalpan, Estado. de México. 1989, p. 31

⁶ Colin Sánchez, Guillermo, *La Función Social del Ministerio Público en México*, s.e. Jus editores, Mexico 1952, p 15.

Para finalizar es pertinente mencionar que “ ... en las postrimerías del imperio romano, se instituyeron funcionarios cuya actividad estaba relacionada con la justicia penal, que recibían el nombre de *curiosi stationari* o *inercas*, encargados de la persecución de los delitos ante los tribunales. ” ⁷

1.1.3 FRANCIA

Quienes estiman que el verdadero precedente de la institución en estudio, es el derecho Francés, se basan principalmente en las opiniones vertidas por el parlamento de esa nación, que realizó precisiones relativas a los Procuradores y Fiscales, otorgándoles características similares a las del Ministerio Público, señalándole a ambos obligaciones sobre juicios en que la corona tuviera interés, pero principalmente en la persecución de los delitos sancionados por las ordenanzas de los monarcas Carlos VIII y de Luis XII, que fueran desarrolladas hasta las ordenanzas de los años de 1522 y 1553.

Etapa de la historia francesa, revestida por el gobierno de tipo monárquico absolutistas, que trajo consigo en el plano jurídico, la imposición de la figura del abogado del Rey, quien se encargaba de representar a la corona frente a los tribunales teniendo funciones y

⁷ Rivera Silva, Manuel, *El Procedimiento Penal*, 18ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1989, p. 58

obligaciones, similares a los funcionarios judiciales denominados *Seige*, pero distinguiéndolos con el nombre de *Parquet*.

“ Posteriormente y durante la revolución francesa, el procedimiento penal se vio influenciado por el sistema inquisitorio inglés y funcionó al establecerse el jurado de acusación que era designado por elección, el cual representaba a la sociedad y no al estado, se encargaba de representar la acusación de oficio en virtud de una denuncia, ... “⁸

Sobre el tema el maestro González Bustamante, afirma: “ ... en la primera república francesa, la figura jurídica en estudio contenía la dualidad de funciones, civiles y penales, con atribuciones específicas para cada una. “⁹

Subsecuentemente al paso del tiempo, con la expedición del Código de Instrucción Criminal en 1808, y con la Ley de Organización Judicial del 20 de abril de 1810, los miembros del *Parquet* francés, adquirieron por una parte la naturaleza de funcionarios administrativos y por la otra, de magistrados judiciales, haciéndolos depender del Ministerio de Justicia, a través del Procurador General de la Corte de Casación; de donde obtienen poco a poco las características de unidad, bilateralidad y subordinación, que fueron enriquecidas con matices de profesionalización de los miembros que la integraban, es decir, los auxiliares del Procurador

⁸ Díaz de León, Marco Antonio, *Teoría de la Acción Penal*, Textos Universitarios, México 1974. p. 281

⁹ García Ramírez, Sergio, ob. cit. p. 202

General y los sustitutos generales, llamados abogados, que actuaban generalmente en los tribunales de apelación.

Y es al paso de la segunda República francesa, obtiene el representante francés, la potestad de ejercitar acción en las causas penales, que desde entonces significaba el poner en conocimiento del magistrado juzgador el hecho delictivo, cometido por un sujeto, permitiendo la participación como representante en la ejecución de condenas, pero únicamente en las que existiera interés colectivo o del gobierno que entonces era sinónimo de beneficio social.

1.1.4 ESPAÑA

Las principales premisas de creación del Ministerio Público en Francia, también fueron tomadas por el derecho Español, lo cual hace en cierta medida justificable el que los ordenamientos encargados de señalar la represión de las conductas que infringían el orden social, fueran semejantes; como es el caso de la figura jurídica, que actuaba desde la época del fuero juzgo ante los tribunales, cuando el interesado se negaba a realizar acusación alguna en contra del delincuente, obligación que guardaba gran semejanza con la de *Parquet*.

No obstante lo anterior, la figura del Representante Social en la península ibérica no llegó a tener parecido al actual Ministerio Público, sino hasta el año de 1287, cuando comenzaron a surgir ordenamientos destinados específicamente a reglamentar su actuar. Siendo así como encontramos en la Novísima Recopilación, libro V, título XVIII, la regulación de las funciones del Ministerio Fiscal, que hasta ese momento podemos apreciar carecía de intervención en el procedimiento como parte, facultado únicamente para actuar en el plenario de la Suprema Corte.

Posteriormente y cronológicamente hablando tenemos que: " En el siglo XIII, Jaime de Valencia, crea el abogado fiscal y el fiscal patrimonial en *Mavama adivino*, además un Procurador de la jurisdicción real. El primero de ellos actuaba en los juicios criminales y el segundo en los de carácter civil. " ¹⁰ Siendo en el 1827, cuando se reproduce la ordenanza de 1823, con lo que surgen legítimamente los diversos funcionarios antes referidos.

El siguiente avance normativo relevante para el fiscal español, consistió en poder tomar parte en la real audiencia e intervenir en ella, a favor siempre de las causas públicas, pero principalmente en aquellas en las que la corona tuviera interés, ya sea por defender su jurisdicción, o por defender su patrimonio, consistente en los bienes de la real hacienda.

¹⁰ Idem

Además dicho funcionario, " Formaba parte también, en el tribunal de la inquisición, donde figuró con el nombre de Procurador Fiscal, llevando la voz acusatoria en los juicios, siendo conducto formal entre este tribunal y el rey, con quien se entrevistaba, para comunicarle las resoluciones que eran dictabas. " ¹¹

1.2 NACIONALES

De la institución del Ministerio Público, resulta sumamente discutido su nacimiento e incorporación a la sociedad mexicana, toda vez que inicialmente se encontraba sujeta al mecanismo que juzga el injusto penal, que no solamente se constreñía a esta materia, sino también a otras mas, entendiéndose en consecuencia que su función era indefinida, quedando en entredicho su existencia y legalidad.

Por tal razón, en los antecedentes del moderno Representante Social en nuestra ciudad, se encuentran diversos factores que fortalecieron su nacimiento, que sirvieron al mismo tiempo para satisfacer las necesidades históricas del momento; resaltando de los precedentes registrados las siguientes etapas que influyeron en la concepción jurídica de la actual institución eminentemente social.

¹¹ Colin Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 10ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1986, p. 89

1.2.1 ETAPA PREHISPANICA.

Hablar de este periodo histórico, del Ministerio Público, se hace arto difícil, toda vez, que sus antecedentes en México, son imprecisos por carecer de un derecho escrito que funde las consideraciones que sobre esta organización se tienen con relación a la culturas prehispánicas, es así como únicamente contamos con narraciones que en muchos de los casos resultan imprecisas y vagas, donde apreciamos que se hablo de gobiernos basado en la costumbre de la raza predominante, ocasionando en consecuencia: “ ... que la persecución del delito estuviera en manos de los jueces por la delegación del *Tlatuani*, de tal manera que las funciones de éste y las del *Cihuacoall*, eran jurisdiccionales, por lo cual no es posible identificarlas con las del Ministerio Público. “¹²

Una de las culturas mas importantes lo fue la Azteca, donde podemos apreciar imperaba un sistema tendiente a regular el orden social, corrigiendo con la sanción toda conducta hostil, dirigida a la costumbre y normas sociales, que dio origen al surgimiento de funcionarios que auxiliaban al Rey, como era el llamado *Hueytlatuani*, quien se encargaba de vigilaba la recaudación de los tributos, que presidía el tribunal de apelación, fungiendo además como consejero del monarca, a

¹² Ibidem, p. 95

quien representaba en algunas actividades, tales como la preservación del orden social y militar.¹³

Organización política en la que resaltaba que el citado monarca azteca, utilizara a sus auxiliares como instrumentos, es decir, como extensión para que fueran cumplidos sus designios, hecho del que podemos deducir que no les otorgaba potestad de decidir por si mismos, sino bajo sus mas estrictas instrucciones y encontrándose un funcionario del que podemos señalar como antecedente del Ministerio Publico.

1.2.2 ETAPA COLONIAL

Encontramos que esta etapa de la historia de México, se distingue por que en ella existió mayor orden jerárquico dentro de la estructura de los encargados del gobierno, de entre los que destacaron “ El fiscal, que en el año de 1527, forma parte de la audiencia, la cual se integro entre otros por dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal, los oidores cuyas funciones eran las de realizar, las investigaciones desde el inicio hasta la sentencia. “¹⁴ Es aquí donde debemos aclarar que con anterioridad a esta figura no existe registro certero de organización jurídica que se le parezca, además de que sobre la persecución de los delitos sobresalió una absoluta anarquía de diversas autoridades, encargadas de

¹³ Cfr, Colin Sánchez, Guillermo, ob cit., p. 96

¹⁴ Ibidem p. 97

procurar e impartición de justicia, que carece en el aspecto punitivo, de la delimitación de sus actividades, porque, igual fijaban multas, que privaban de su libertad a personas consideradas a su " libre arbitrio ", como responsables, sin mediar con anterioridad indagatoria alguna, tendiente a demostrar fehacientemente su culpabilidad.

Dicho desorden en el derecho punitivo, se pretendió remediar a través de la expedición de las Leyes de Indias, en conjunción de otros ordenamientos establecidos, con la única obligación de respetar las normas jurídicas existentes al momento, con sometimiento absoluto a los preceptos impuestos anteriormente por los españoles.

Situación que prevaleció hasta el 9 de octubre de 1549, cuando a través de una célula real se dispuso realizar elecciones para que los " indios ", pudieran desempeñar cargos públicos como el de juez, regidor, alguacil, escribano o ministro de justicia, persiguiendo que la justicia fuera administrada de acuerdo con los usos y costumbres, vigentes al momento en la sociedad de la nueva España, pero mas específicamente en los habitantes oriundos que por razones obvias se encontraban alejados de los españoles.

Cabe resaltar que el promotor fiscal en la colonia, constituye uno de los antecedentes nacionales mas directo del actual Ministerio Público, porque encontramos entre sus funciones, la obligación

de participar como tercero en los juicios criminales y civiles, cuando en su ventilación había afectación de interés de la causa pública.

Mas adelante, se le dio potestad para intervenir en todas las audiencias criminales de carácter popular, donde debía de actuar como si fuese el tercero afectado, pero con la diferencia de que le era prohibido recibir cualquier beneficio o gratificación a cambio de su participación en el proceso público.

1.2.3 ETAPA INDEPENDIENTE.

Uno de los primeros antecedentes del México independiente del Representante Social, lo constituyen los Tratados de Córdoba, que plasmaron los preceptos, para que aún lograda la libertad del pueblo mexicano, se siguieran aplicando las leyes que se encontraban vigentes en ese momento y que con anterioridad, habían sido expedidas por españoles para españoles, pero siempre condicionándolo a que no fueran opuestas a lo estipulado en el Plan de Iguala. y obligando en el mismo instrumento, a la Corte Nacional, para formulara los preceptos jurídicos y de gobierno necesarios.

Pero aún con dicha disposición se continuaba aplicando el decreto del 19 de octubre de 1812, en el que se ordenaba la existencia

en la audiencia de México, de dos fiscales, uno para lo civil y otro para cuestiones criminales.

En esta etapa cronológicamente hablando, tenemos que la siguiente norma de importancia, es la Constitución de 1814, que nace en un periodo de convulsiones sociales, debidas en mucho, a las constantes guerras internas y luchas por el poder, que repercutieron en la legislación entonces existente, haciéndola difusa y con poca unificación, además en este mismo momento histórico las normas emitidas por un gobierno, eran posteriormente desconocidas por el siguiente, que las derogaba sin mayor miramiento.

“ La Constitución de Apatzingan de 1814, reconoció la existencia de los fiscales auxiliares de la administración de justicia, uno para el ramo civil y otro para el ramo criminal; su designación estaría a cargo del poder legislativo, a propuesta del ejecutivo, durando en su cargo cuatro años. “¹⁵

Al respecto el maestro Juventino V. Castro, señala al respecto: “ La procuración de justicia durante el gobierno de Iturbide, no resintió reformas profundas, las instituciones coloniales de la justicia continuaron con su aplicación, los fiscales nombrados por el tribunal de justicia pasaban a integrar parte del Supremo Gobierno. “¹⁶

¹⁵ Ibidem .p. 98

¹⁶ Castro, Juventino V, *La Procuración de Justicia Federal*, 4a Edición, Editorial Porrúa. S.A, México 1993, p 27

Por cuanto a la legislación del Ministerio Público, tenemos que “ La ley de febrero de 1826, reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que se interesara la federación, es decir, en los conflictos de jurisdicción, así como para entablar o no, el recurso de competencia ... ” ¹⁷

Así tenemos que el maestro Juventino V. Castro, hace la observación de que en la legislación de esta época encontramos fue insertada la siguiente previsión sobre el titular de la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales: “ ... se estableció el nombramiento de un Procurador General de la Nación con las siguientes obligaciones: 1. Una atención de los intereses nacionales. 2. Una atención necesaria de los negocios, contenciosos que versen sobre los intereses nacionales ya sean pendientes o futuros; y 3. Promover lo conveniente a la Hacienda Pública, procediéndose a todas las ramas, debiendo tener el Procurador los conocimientos necesarios de Derecho. ” ¹⁸

Al respecto también en el Proyecto Constitucional de 1857, se proponía la existencia del Ministerio Fiscal, como ente jurídico, que actuara en representación de la sociedad y a su vez promoviera la instancia, sin que prosperara por considerarse que el ofendido por el delito, no debía ser sustituido por persona alguna, al igual que este derecho sólo correspondía ejercitarlo y defenderlo a el mismo, pensando que de

¹⁷ Castro Juventino V. *El Ministerio Público en México, s/e*, Editorial Porrúa, S.A, México 1985, p. 6

¹⁸ *Ibidem*, p. 9

independizar a esta figura, se retardaría la acción de la justicia, pues el ofendido estaría obligado a esperar que el representante, ejerciera la acción criminal ante el órgano jurisdiccional, para poder actuar en la defensa de sus derechos.

Tendencia que trajo como consecuencia que en la Constitución de Querétaro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificara su propia estructura, para quedar integrada por 15 ministros, instituyendo formalmente al Ministerio Público, como figura independiente, sujeta como hoy, al poder ejecutivo, disponiendo desde entonces que fuera encabezada por un Procurador General.

Pero es ya entrado el México independiente, cuando nace en el gobierno de Porfirio Díaz, el 1º de agosto de 1891, la que fuera denominada *Ley del Ministerio Público en el Distrito Federal*, que constituye el primer ordenamiento que regulaba formalmente su actividad, otorgándole la personalidad de parte acusadora, y al mismo tiempo el ahora tan discutido monopolio del ejercicio de la acción penal, reafirmando el mando sobre la institución social, del Procurador General de Justicia.

Es tomando en cuenta lo anterior y para concluir el presente punto, es de afirmar que el establecimiento del Ministerio Público en el México Independiente, fue realizado fundamentalmente con influencia de las figuras homologas de Francia, España y Anglosajones,

que otorgaron a dicho ente jurídico un papel relevante e independiente del judicial, confiriéndole atribuciones y características propias, dirigidas tanto a la protección como a la defensa de los intereses del ofendido por el delito.

1.2.4 MÉXICO CONTEMPORÁNEO

La historia reciente del Representante Social, se encuentra llena de modificaciones a su normatividad, que la ha hecho, una Institución con matices cada vez mas complejos, acomodados según las necesidades y expectativas de la comunidad; respondiendo según las instrucciones de su titular, para el buen manejo de la procuración de justicia.

“ Se afirma que si algo puede predicarse del Ministerio Público es que se trata de una institución problemática, aparato de difícil caracterización, sometido a la inevitable tensión entre sus fines constitucionales y su configuración orgánica que responden a paradigmas teóricos, políticos y organizativos diversos e incluso contradictorios. “¹⁹

En este orden de ideas, encontramos que la redacción del artículo 21 Constitucional, en 1917, hasta hace poco disponía:

¹⁹ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal., *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, intervención de Ignacio Carrillo Prieto, 5a Edición, Editorial UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1997, p. 35

" ... La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial, que le impongan las leyes, quedando subalterna al Ministerio Público, en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones. "

Precepto reformado en diversas ocasiones, encontrándose entre la mas importantes, la publicada en 1983, donde se modifica substancialmente su redacción, para quedar de la siguiente forma:

" La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato ...

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. "

Lo cual rompe con la antigua concepción del monopolio del ejercicio de la acción penal, ya que prevé la posibilidad de poder combatir por medio del poder judicial federal, la determinación administrativa del Ministerio Público, en la que establece el no ejercicio de la acción penal; lo cual a nuestro parecer resulta un tanto cuanto contradictorio, e inoperante por que plantea la invasión de la esfera del poder ejecutivo local, además, hablamos de una determinación o resolución de carácter administrativo, impugnabile por medio de los propios recursos, con que cuenta la institución para asegurar que la procuración de justicia sea debidamente seguida hasta sus ultimas consecuencias.

Sin embargo, tenemos que al pensar que se ha atrofiado parcialmente la funcionalidad de los órganos de investigación y persecución de los delitos, es por ello que surge en el año de 1996, reformas jurídicas, dirigidas a especializar al Ministerio Público para atender eficaz y eficientemente a la sociedad, pero particularmente a cada miembro de ella. Separando definitivamente en estas modificaciones al Ministerio Público del Poder Judicial, porque ya de ninguna manera, nos remite a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, estableciéndose en la Ley Orgánica del Representante Social, los requisitos a cubrir, para ser Procurador y no como antes, que homologaba tal figura con la de magistrado del poder judicial, como si se trataran de cargos públicos homólogos.

CAPITULO SEGUNDO

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1 PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE RIGEN LA ACTIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MATERIA PENAL

La procuración de justicia en la Ciudad de México, es uno de los temas mas importante en la actualidad, debido a que las actividades de sus habitantes deben ser desarrolladas bajo un estado de armonía y concordia, que a su vez les brinde plena confianza en sus instituciones de procuración e impartición de justicia.

Es así, como en todo sistema de gobierno, para que exista una entidad jurídica, primero debe establecerse el orden legal relativo que justifique su existencia, junto con los preceptos que le sirvan como base para su funcionamiento y para mantener el orden social, el cual doctrinariamente significa: la correlación pacifica y armónica que existe entre los miembros de la comunidad en la que habitan, que se lograra en la medida de que cada uno de sus integrantes tenga conciencia plena, de que su derecho termina, cuando comienza otro. Premisa jurídica que resulta en nuestra sociedad defectuosa, generando la necesidad de que existan instituciones como la del Ministerio Publico, con todos los elementos que se encuentran a su alrededor.

Sobre lo anterior Humberto Briseño Sierra, expresa: “ La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que el Ministerio Público, es autoridad durante la averiguación previa y parte en el proceso, desde que ejercita la acción penal.”²⁰

De ahí que resulten importantísimos los principios jurídicos que norman el actuar del ente jurídico en estudio y los cuales son ordenados de la siguiente forma, tomando en cuenta su jerarquía e importancia:

2.1.1 CONSTITUCIONALES.

A) CONSTITUCIÓN DE 1814

La promulgación del Decreto Constitucional para la Libertad de la América mexicana llevado a cabo en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, no fue como es de pensarse de un documento de su importancia redactado bajo un régimen bien establecido, sino en los momentos en que no se contaba con las garantías necesarias para su desenvolvimiento; pero aún en estas circunstancias, la redacción se adelantó con mucho a su tiempo, considerándosele como radical para esos momentos históricos y por los estudiosos, como una de las primeras

²⁰ Briseño Sierra, Humberto, *El Enjuiciamiento Penal en México*, 5a Edición, Editorial Trillas S.A., México 1982, p. 267

formas serias para asegurar el respeto a los derechos inherentes al hombre, es decir, la libertad, la igualdad, la seguridad, etc.

Y fue para la promulgación de esta carta magna como el caudillo revolucionario José Ma. Morelos y Pavón, lanzo la iniciativa en la cual convoca a elecciones tendientes a integrar una asamblea legislativa, considerada hasta nuestros días como el primer Congreso formal de la recién creada nación mexicana, con residencia en la ciudad de Chilpancingo, de la entonces provincia de Tecpan, donde abrió su sesión de trabajo bajo la tutela de dicho caudillo y misma que al concluirse presentó su obra mas importante denominada: " Los Sentimientos de la Nación Mexicana ", en la que vistiera un profundo amor por la humanidad, por la justicia en lo social y por la libertad que todo individuo que vive en conjunto debe de gozar; pretendiendo alcanzar influir de forma importante con la redacción del decreto Constitucional, que fuera dirigido a la libertad de la América Mexicana, como se expresa en la motivación de esta normatividad suprema:

" El supremo Congreso mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la nación elevada nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera y sustituir al despotismo de la monarquía española un sistema de administración, que reintegrado a la nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia. La felicidad del pueblo de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La integra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas. "

Redacción en la que se trata de justificar en cierta medida la existencia del denominado Ministerio Fiscal y del secretario del Supremo Tribunal de Justicia, como los encargados de la procuración e impartición de justicia en el país, que eran auxiliados por un intendente de provincia, un asesor letrado y dos ministros, que actuaban como organismos jurisdiccionales de carácter regional, que se encontraban refrendados normativamente en el precepto 184 de dicha carta magna, en la que: " ... se hace depender a fiscales del Supremo Tribunal de Justicia, además, no se señalan las facultades; por ende, propiamente no es dable un precepto de la Constitución en vigor, correspondiente al 184 de la de Apatzingan, sino que puede mencionarse todos los relativos al Ministerio Público (artículos 21, 73, 89, 102 y 107). " (1)

También el artículo 185 del Decreto en cuestión, contiene en relación a dichos funcionarios la siguiente disposición:

" Tendrá este tribunal el tratamiento de alteza; sus individuos el de excelencia, durante su comisión, ... "

Dejando entre ver, que el personaje del Ministerio Fiscal y el de secretario, eran considerados por como una de las máximas magistraturas en materia penal, consideradosele incluso, como semejante al cargo de Procurador de Justicia. Con lo que se dejan plasmadas de alguna forma, las bases del Representante Social en México, pero con

(1) *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingan*, Universidad Nacional Autónoma de México 1964, Publicaciones de la Coordinación de Humanidades.

esto, es omitido algún tipo de señalamiento sobre la designación o nombramiento de este último funcionario.

B) CONSTITUCIÓN DE 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824, contiene entre sus preceptos, bases más sólidas del sistema de gobierno que en esos momentos debía de practicarse y expresados en su motivación, como uno de sus objetivos primordiales que consisten en: "... fijar la independencia política, establecer y afirmar la libertad, así como promover su prosperidad y gloria,..."; Con lo cual se reitera lo dispuesto por la carta magna que le precediera, en su artículo 24 que señala:

" La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos. consiste en el goce de la igualdad, seguridad, prosperidad y libertad. "

En consecuencia y del estudio sistemático del ordenamiento supremo de 1824, encontramos que no figura en materia de Procuración de Justicia, ninguna disposición, dirigida a la actividad del Ministerio Fiscal, por lo que se continuó regulando esta figura por las anteriores leyes españolas aún en ese momento vigentes y según decreto del 26 de febrero de 1822, que disponía la continuación de la

administración de justicia, según las leyes vigentes en el momento histórico por el que pasaba el país.

Situación que origino en los legisladores de la época, guardar reserva respecto de previsiones relativas a la persecución de los delitos y su represión; emitiendo únicamente las reglas generales en torno a la administración de justicia, a las que se debían sujetar todos los estados y territorios de la federación, de entre quien sobresaliendo de este ordenamiento el precepto 149, que prohíbe determinadamente ejercer tormentos sobre individuo acusado de haber cometido algún hecho delictivo.

Al igual resulta también relevante lo dispuesto por el artículo 150 de las mencionadas reglas el cual prevenía:

“ Nadie podrá ser detenido sin que haya semiplena prueba, o indicio de que es delincuente. “

Tal figura aparece como antecedente directo del actual artículo 16 Constitucional, que prevé lo relativo a la orden de aprehensión girada por un órgano jurisdiccional.

Por lo que hace a la actividad del Ministerio Fiscal, tenemos que éste únicamente intervenía como funcionario menor, ... “en todas las causas criminales en que se interesaba la federación, y en los conflictos de la jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia,

haciendo por último necesaria la presencia de ese funcionario en las visitas semanales de las cárceles. " ²¹

Así encontramos que por cuanto hace a la designación de este funcionario, era de carácter privilegiada, considerándosele como un alto honor, por encima de la figura de cualquier representante popular, lo cual se reflejaba en el juramento rendido antes de ocupar tal cargo, contenido en la Constitución Federal en comento en su:

Artículo 136: " ... *¿Juráis a Dios nuestro señor haberos fiel y legalmente en el desempeño de las obligaciones que os confía la nación?, Si así lo hicieris, Dios os lo premie, y si no, os lo demande.* "

Que resultaba obligado, debido a que se trataban de individuos que entrarían a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y quienes para ser aceptados necesitaban entre otros requisitos al iniciar su encargo haberse instruido en la ciencia del derecho, contando al momento con 35 años de edad y también ser ciudadano de la república, siendo estos, el antecedente mas cercano de los actuales requisitos para ser designado Procurador General de Justicia en el Distrito Federal.

²¹ Castro, Juventino V, p. 7

C) CONSTITUCIÓN DE 1857

El siguiente ordenamiento supremo de importancia, se encuentra en la Constitución de 1857, que estableció la “ ... declaración de derechos del hombre, entre los cuales se incluyen la protección de la propiedad, la libertad de prensa, la irretroactividad de las leyes, la protección de los monopolios, la abolición de los títulos de nobleza y de los mayorazgos y otras garantías más de suma importancia. “²²

Documento que al igual que el anterior fuera promulgado en una época que sobresalió por los diversos problemas sociales reflejados en el desorden jurídico entonces existente, generados en gran medida por la culminación de la permanencia en el poder de Antonio López de Santa Anna, que como sabemos luchó en un principio por la libertad del país y de su soberanía, en contra de los Estados Unidos de Norte América, pero que al verse en el poder se perpetuó, convirtiéndose en un gobernante absolutista.

“ Fue una la época de transición, en que un régimen gastado y degenerado se hundía, para hacer lugar a una nueva generación política, emprendedora y vigorosa, ... “²³

²² Gutiérrez, Sergio Elías, et al, *La Constitución Mexicana al final del siglo XX*, 2a Edición, Editorial Líneas del Mar, México 1996 p.67

²³ Melo Andrés, et al, *La Constitución Federal de 1824*, Editorial UNAM, s/e, Facultad de Derecho, México 1976, p.55

Para esos momentos de la historia el Ministerio Fiscal, era considerado como un órgano auxiliar de la procuración de justicia, según se encontraba dispuesto en la redacción del artículo 91 de la carta magna en comento, que a la letra decía:

“ La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supenumerarios, un fiscal y un Procurador general. ”

Por cuanto a los principios legales que entonces regían la actividad de dicho representante, se encontraban como sustancia en el precepto 24, del mismo ordenamiento, donde enfatizaba la juridicidad del procedimiento penal, además abolía la práctica de absolver de la instancia, que es el antecedente directo del actual artículo 23 Constitucional, en el que se establecen las directrices jurídicas a seguir, por el Representante Social en sus actuaciones.

En resumen es de afirmar que esta Constitución Federal, sirvió para confirmar en la naciente República, su libertad y soberanía, pero dirigida su atención al ámbito político-social del gobierno, ya que como ha quedado establecido, sus habitantes vivían una época de convulsiones sociales, que provocaban la inexistencia de uniformidad en aquellas disposiciones emitidas respecto de procuración de justicia y en general en todas las ramas del derecho común.

D) CONSTITUCIÓN DE 1917

En la historia reciente de nuestro país sobresale esta carta magna considerada como la legislación social mas importante de nuestros país, por constituir el punto de partida de la organización del gobierno contemporáneo y por significar la culminación del pensamiento de los hombres que buscaban llegar a la total soberanía e independencia.

“ La carta magna en comento, nos otorgo las reglas básicas de comportamiento político de gobernados y gobernantes así como una concepción ética del derecho, asegurando en gran medida los derechos intrínsecos de los hombres, es decir, aquellos derechos que se encuentran inherentes en el hombre y que se encuentran siempre por encima del estado mismo. “²⁴

Así el artículo 21 de esta Constitución, en sus inicios señalaba la división de poderes y en estricto sentido de funciones, del judicial con el ejecutivo, delimitando las atribuciones de cada uno, señalando como la autoridad que perseguirá los delitos, al Ministerio Publico y restringiéndole la imposición de las sanciones administrativas consistentes en multa o arresto, para precisarlas como facultades de las

²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada por el Lic. Hector Fix-Zamudio, Colección Popular, México 1992, p. 94*

autoridades que tengan ese carácter; siendo así como dicho precepto expresa lo siguiente:

“ La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía...; La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalterna al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente, al desempeño de dichas funciones,... ”

En relación a este ordenamiento el Dr. Hector Fix-Zamudio, comenta “ ... el precepto constitucional consistía en otorgar una verdadera participación al Ministerio Público en la investigación de los delitos y en el ejercicio de la acción penal, para evitar los abusos de jueces porfirianos, constituidos en acusaciones al ejercer funciones de policía judicial, ... ”²⁵

En este contexto el artículo 16 de la Constitución de 1917, otorga al individuo considerado como *presunto responsable* de algún ilícito, la seguridad jurídica, que necesitaba para saberse respetado, toda vez que exigía como ahora elementos “*sine quoa non*” para librar orden de aprehensión: es decir, como antecedente deberá existir la denuncia, acusación o querrela de un acto que la ley señale como ilícito, además de que, se tratara de un delito sancionado con pena privativa de la libertad, requiriendo también que se encontraran reunidos los elementos exigidos por el tipo penal acreditando al mismo tiempo la probable responsabilidad.

²⁵ *Ibidem*, presentación, p. 31

Elementos que hasta la fecha siguen siendo validos para la persecución de los delitos por el Ministerio Público.

Consecuentemente en dicho ordenamiento es incluida la regulación del nombramiento del Procurador General de Justicia, considerándolo desde entonces como jefe superior de la Representación Social para encontrarse previsto en el artículo 73 fracción VI, base 6a. en el cual se ordenaba:

“ El Congreso tiene la facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometiéndose a las siguientes bases: 6a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente. “

Siendo con lo anterior como podemos concluir: “ ... que esta norma suprema, plasma las bases normativas mas importantes de concepción del Ministerio Público, como ente jurídico protector de los bienes jurídicos tutelados afectados por algunos individuos sociales de libre albedrío; participando en materia penal, civil y familiar, nacidas para proteger a los grupos mas débiles de la sociedad. “²⁶

²⁶ Cfr, Gutiérrez , Raquel, et al, *Esquema Fundamental del Derecho Mexicano*, 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A, México 1978, p. 68

2.1.2 DEL ORDEN COMÚN.

Los principios jurídicos del orden común que rigen la actividad del representante social en su diario actuar, y más concretamente en la persecución de los ilícitos en el Distrito Federal, se encuentran contenidos en el ordenamiento sustantivo y adjetivo de la materia, que contiene las bases del procedimiento a seguir por parte del Representante Social para llegar al conocimiento de la verdad histórica que sancionara el órgano jurisdiccional al que le corresponda conocer.

Preceptos legales en los que se encuentran previstas posibles conductas y gestiones que pueden llevarse a cabo para juzgarlos con su respectiva calificación, para llegar a resolverlos, es decir, la terminación normal de las etapas que integran al procedimiento penal, en el se incluye la fase de averiguación previa, que constituye propia ente el inicio del proceso, siendo a su vez constituye una de las facetas más importantes y trascendentales, dirigida a procurar e impartir cabalmente la justicia.

De tal suerte señalaremos a continuación los principios jurídicos específicos, que rigen la actividad del Representante Social en materia punitiva del orden común.

A) ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

La necesidad que tiene cada núcleo social de regular las actividades de sus integrantes y sus instituciones de gobierno, hace necesaria la existencia de un ordenamiento superior que contenga las normas jurídicas básicas que logren cubrir sus necesidades indispensables, entre ellas, las de carácter punitivo. Por tal razón el Distrito Federal en su calidad de capital del país y de residencia de los poderes de la Unión, cuenta con el Estatuto de Gobierno, que es el instrumento superior local con características muy similares a una Constitución Estatal,

Tenemos en este ordenamiento que el Representante Social, se encuentra contemplado en su numeral 10º que dispone:

“ Será el Ministerio Público del Distrito Federal, el que persiga los ilícitos, además de ser representante de los intereses de la sociedad, ambas atribuciones ejercidas en los términos de la ley correspondiente. “

Y es el que contiene el principio normativo de la manera de actuar del Ministerio Público, en su calidad de autoridad investigadora y persecutora de actos contrarios al orden común, siempre procurando que las sanción que le corresponda al sujeto transgresor de la ley, sea debidamente impuesta, para lograr la efectiva represión y readaptación del delincuente.

En este sentido, la propia ordenanza de Gobierno del Distrito Federal, señala en su artículo 11º, fracción VI:

“ El gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa esta determinada por: La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad, de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes. “

Es conveniente señalar que este dispositivo constituye un punto esencial respecto de la organización política y administrativa de la Ciudad de México, que se trata de otro principio jurídico del Ministerio Público, permitiendo contar con la estructura necesaria para hacer mas pronta y expedita su actividad.

Además en este ordenamiento superior, se encuentran disposiciones referentes al nombramiento del titular de dicha entidad jurídica y mismo que anteriormente nos remitía a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mas específicamente a su precepto décimo sexto, que aún contiene los requisitos básicos a reunir, para aspirar a cubrir alguna magistratura, que únicamente eran homologados a los que debía cubrir el Procurador General de Justicia, es decir, exigía:

“ Haber permanecido como vecino de la Ciudad de México, por lo menos dos años antes de las elecciones, contar el día de la designación con un mínimo de 35 años cumplidos, también con 10 años de antigüedad con el título profesional de licenciado en Derecho, nunca haber sido sentenciado por la comisión de algún hecho delictivo intencional el cual haya ameritado pena corporal,

así como necesitaba haber permanecido en el país, cuando menos dos años antes del momento de la designación y no haber sido nombrado, por lo menos un año antes, como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretario General de Gobierno, titular de la Procuraduría General de Justicia, o bien como Representante de la Asamblea Legislativa. "

Situación normativa con tendencias conservadoras que no varía en mucho con la publicación de sus reformas el 4 de diciembre de 1997, sino únicamente es creado el artículo 10º párrafo segundo, donde se expresan los requisitos a reunir por el individuo designado como Procurador de Justicia y los cuales son:

- " I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*
- II. Ser originario o vecino del Distrito Federal con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación;*
- III.- Tener cuando menos treinta y cinco años de edad al día de su designación;*
- IV.- Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años título profesional de Licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del derecho; y*
- V.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal. "*

Cabe decir que aún en estas modificaciones subsiste la subordinación del Procurador General, al Presidente de la República, porque será quien, de acuerdo a sus facultades se encargue de aprobar o en su caso revocar, el nombramiento que haga el Jefe de Gobierno de dicho funcionario (artículo 3 fracción II del ordenamiento en comento), que se encuentra reflejado en la obligación que se le impone a este último

funcionario, de acordar directamente con el primer mandatario, sobre las políticas de seguridad pública a implementar en territorio del Distrito Federal, para conservar el progreso y la paz social.

B) LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO
FEDERAL.

Es en este ordenamiento donde se reúnen los principios jurídicos encargados de regular el diario actuar del Ministerio Público en el orden común, como institución representativa de los intereses sociales, que lleva a cabo sus funciones valiéndose de sus subalternos y específicamente de toda la estructura orgánica que la constituye, pero lo cierto es que la legislación en comento, " ... da un punto de llegada y partida, es decir que a ella desemboca ciertas pretensiones acuñadas como experiencia en el campo legal, y además parten de ella, otras pretensiones mas, que son acuñadas como un proyecto o anhelo de efectividad respecto de la impartición de justicia. " ²⁷

También en esta legislación se organiza y fundamenta las acciones que tienen carácter preventivo, persecutorio así como represivo de los individuos que han cometido actos lesivos para la sociedad, otorgándole al mismo tiempo, el fundamento a los actos, tendientes a

²⁷ Cfr, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, comentada por el Dr. Sergio García Ramírez*, D' Mayth, México 1996, Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tomo VI Normatividad, segunda parte, p. 3.

llegar a la verdad historico-jurídica que servirá al *aquo* para resolver sobre la responsabilidad o no del individuo.

Al respecto el artículo 2º de dicha Ley Orgánica, contempla los principios jurídicos que rigen el actuar de los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares mediatos e inmediatos, que junto con el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se encargarán de llevar por buen camino los destinos de la Institución que son expresados al siguiente tenor:

“ 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 y auxiliares, conforme a lo establecido en esta ley y demás disposiciones aplicables:

I.- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;

II.- Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;

III.- Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;

IV.- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer mas eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;

V.- Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;

VI.- Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;

VII.- Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;

VIII.- *Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;*

IX.- *Proponer la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;*

X.- *Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y*

XI.- *Las demás que señalen otras disposiciones legales. “*

En la fracción inicial, podemos apreciar que se establece la persecución de los delitos del orden común que hayan tenido ejecución en la Ciudad de México, además, le es otorgada al Representante Social la facultad de indagar, para descubrir la verdad histórica que servirá al juzgador y quien resolverá los hechos que se presumen constitutivos de delito.

La fracción segunda, se refiere al principio que deberá seguir la autoridad, para no afectar los derechos inherentes al ser humano, denominados derechos humanos, obligando también a los servidores públicos a respetarlos, para promover una pronta y eficaz impartición de justicia. Es sobre este tema que el programa de procuración de justicia para el Distrito Federal 1995-2000, ha establecido: “ ... la violación de los derechos humanos, no hace más eficiente la persecución de los delitos; por el contrario, deteriora la confianza y credibilidad de los órganos y servidores públicos encargados de procurar justicia. “²⁸

²⁸ Programa de Procuración de Justicia 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México 1995, p. 40

Y sigue puntualizando: “ Uno de los primeros pasos para lograr el respeto a los derechos humanos consiste en que con independencia de las propuestas de actualización del marco normativo en materia procesal, deban revisarse a profundidad los procedimientos administrativos internos, ... “²⁹ Señalando de igual forma la necesidad de proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, siendo inhedulible el principio a seguir por el servidor público que se encarga de cuidar la impartición de justicia no sólo en el aspecto penal, sino en el civil y familiar, en donde “ ... hay una novedosa y estimulante posibilidad en el ordenamiento como lo es la tutela de intereses sociales en general. “³⁰

En la fracción tercera, se prevé la protección a los derechos e intereses mas elementales de menores, incapaces, ausentes y ancianos, de acuerdo a lo expresado en la propia legislación del representante social y en la que como ejemplo tenemos al órgano desconcentrado denominado Albergue Temporal, que tiene su regulación en el Capítulo XII del Reglamento de la Ley Orgánica relativa.

Las dos fracciones siguientes, realizan precisiones sobre la seguridad pública, regulada por la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, con la que se persigue preservar un “...estado de paz orgánica, en el que las condiciones de libertad y justicia generalizadas

²⁹ Ibidem, p. 42

³⁰ *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal comentada*, ob cit., tomo VI, p. 30

permitan que haya armonía, siempre de carácter relativa, en la convivencia de quienes integran en cierto momento determinada sociedad. " ³¹

Por otro lado, descubrimos su origen en la creciente preocupación en todos los ámbitos de la sociedad, por el continuo ataque a la seguridad pública, en el que prevalece el agudo sentir, de que los delincuentes permanecen en un plano de impunidad y protección que impide su castigo, sumado al tortugismo e ineficacia de algunos encargados de procurar justicia. Estas y otras razones son las que motivaron la expedición del Programa de Procuración de Justicia 1995-2000 para la Ciudad de México, en el que se proyecta constituir " ... un instrumento que normará y conducirá las acciones tendientes a restablecer un eficaz sistema de procuración de justicia que coadyuve, dentro del ámbito de su competencia a aumentar los índices de seguridad pública y a disminuir los grados de impunidad de la ciudad. " ^(*) Pretendiendo lograr de esta forma, la optimización de los recursos presupuestales, humanos, organizativos y de calidad destinados a la institución para su buen funcionamiento siempre tomando en cuenta los factores criminológicos demográficos, educativos y culturales.

Estos últimos factores hacen que en la procuración de justicia se aplique gran interés para crear las unidades administrativas especializadas dependientes directamente de su titular, de entre las que

³¹ Ibidem. p. 50

^(*) Programa de Procuración de Justicia 1995-2000. p. 5

sobresalen por sus características, aquellas que brindan atención directa a las víctimas del delito y servicios a la comunidad, en la búsqueda de que: “ En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tenga derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga del daño cuando proceda, a que se le preste atención medica de urgencia cuando la requiera y las demás que señale la ley. “^(*)

Por lo que hace a la ante penúltima fracción del artículo en comento consideramos que su principal sustento se encuentra en el convenio aún vigente, celebrado en la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México, denominado: “ Convenio de Colaboración que con Base en el numeral 119 Constitucional, se dispone que la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 Estados de la Federación, según su ámbito de competencia se encarguen de la persecución de los delitos, de vigilar la exacta observancia de las leyes, y de intervenir en los juicios que afectan a personas a quienes la ley otorgue especial protección y en general de velar por una eficaz expedita procuración de justicia, coadyuvando para alcanzar los objetivos para optimizar el combate a la delincuencia a nivel nacional y mismo que fuera publicado en fecha 25 de septiembre del año de 1993. “^(*)

^(*) *Guía del Ciudadano, Seguridad y Justicia*, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal., México 1992, p.3

^(*) Cfr, *Convenio de colaboración 1993*, fracción IV.

En este documento se encuentra la declaratoria de compromiso entre instituciones para instrumentar acciones tendientes a la pronta y expedita impartición de justicia, dentro del mas estricto marco normativo, para lograr un intensivo intercambio de información respecto de investigaciones que salgan de su competencia.

“ De esta suerte, coexiste un sistema de garantías riguroso, que es el aplicable ordinariamente, cuando la persecución se emprende y agota dentro de una sola jurisdicción territorial y un régimen normativo laxo, que viene al caso cuando existe colaboración procesal que trasciende las fronteras de una entidad federativa. “³²

C) REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA.

Esta normatividad reglamentaria fue expedida por vez primera en los albores del Ministerio Público en México en el año de 1891, en la que son presentadas con mayor detalle, las facultades tanto de investigación como persecución de los responsables de hechos delictivos; implantando bases orgánicas para el funcionamiento de su estructura. Reglamentación que cuenta con fundamento Constitucional, en el precepto 89 fracción I, que dispone:

³² González Fernández, José Antonio, *Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, 2ª Edición, Editorial D'mayth, tomo VI, segunda parte, p. 46

*“ Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:
i.- Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo administrativamente a su exacta observancia. “*

Prerrogativas que en el caso de la procuración de justicia se llevan a cabo a efecto de alcanzar el mas importante de los objetivo, consistente en organizar y distribuir correctamente, obligaciones y facultades en la organización recientemente modificada, es decir, se distribuye legislativamente dentro de las unidades de investigación especializadas, todas las facultades para indagar respecto de los ilícitos para de esta manera alcanzar su esclarecimiento, fijando el ser y quehacer normativo de la Institución.

También en este ordenamiento se otorgan facultades mas especificas de los agentes y auxiliares del Ministerio Público, sobre investigaciones de averiguación previa, así como obligaciones en los asuntos de carácter civil y familiar en que tenga injerencia, en estricta observancia de los principios jurídicos que rigen al procedimiento penal.

Pero es como ya lo señalamos, lo mas importante de esta normatividad, el que se encuentre contenida en ella, la organización administrativa en general, junto con las atribuciones de cada uno de sus órganos, enfocadas a la solución de los problemas que por razón de su actividad surgen cotidianamente, siempre en la búsqueda del fortalecimiento del estado de derecho, que otorgue certidumbre a todos los individuos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción geográfica,

permitiendo llegar a la más cabal expresión de las potencialidades para el mejoramiento de la sociedad en su conjunto. “ Por ello requiere de mas y mejores instrumentos que aseguren la plena vigencia de nuestra normatividad suprema, aumentando la capacidad para la aplicación de la ley, pretendiendo sancionar a quienes la violan, para procurar siempre dirimir las controversias que surjan. “ ³³

D) LEY SUSTANTIVA PENAL.

Por lo que toca al Código Penal vigente para el Distrito Federal en materia del fuero común y para todo el país en materia federal, contiene en sus dispositivos los dogmas necesarios para conservar el orden social previendo conductas irregulares del individuo, considerándolo como ente racional capaz de crear procesos crimíno-genos, que deben prevenirse y reprimirse de acuerdo a la normatividad vigente.

En cuanto a los principios jurídicos contenidos en esta norma, son los que rigen a la institución para llevar por buen camino su actividad en materia penal, porque se encuentra inmersa en aquellos preceptos que por sus características son del orden común, los cuales otorgan las reglas generales para establecer los delitos y la probable responsabilidad, consignando el hacer o dejar de hacer del sujeto, además

³³ Cfr. *Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 6 de Diciembre de 1996.

establece las hipótesis en las que se encuadra esta conducta. Siendo por tal motivo que " ... la existencia de normas en una sociedad, es la necesidad de encontrar la manera en que la conducta de los hombres haga posible la convivencia social en una forma organizada, mediante el establecimiento de un orden determinado que permita la realización conjunta de las actividades. " ³⁴

Lo cierto es que la figura del Ministerio Público aparece en la integración de los elementos del tipo penal, donde juega un papel determinante e insustituible, por ser él, quien investiga y reúne las probanzas necesarias para acreditarlos, como bien lo señala el artículo 3º del Código adjetivo penal en vigencia:

" Corresponde al Ministerio Público: I. Dirigir a la policía judicial en la investigación que esta haga para comprobar los elementos del tipo ordenándole la practica de las diligencias que a su juicio estime necesarias para cumplir debidamente sus cometido, o practicando él mismo aquellas diligencias; II. Pedir al juez a quien se consigne el asunto la practica de todas aquellas diligencias que, a su juicio sean necesarias para comprobar la existencia del delito y sus modalidades; III. Ordenar en los casos a que se refiere el artículo 266 de este Código la detención o retención según el caso y solicitar cuando proceda la orden de aprehensión; IV. Interponer los recursos que señala la ley y seguir los incidentes que ella misma admite; V. Pedir al juez la práctica de las diligencias necesarias para comprobar la responsabilidad del acusado; VI. Pedir al juez la aplicación de la sanción que en el caso concreto estime aplicable; y VII. Pedir la libertad del detenido, cuando esta proceda. "

³⁴ Raquel Gutiérrez et al, *Esquema fundamental del Derecho Mexicano*, 3º. Edición, Editorial Porrúa, S.A., 1978, p.17

2.2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

El pensamiento en este renglón suele ser influido por el aspecto político-jurídico siempre confuso, ya que no será igual la noción de un político respecto de la procuración de justicia y seguridad pública, que la de un estudioso del derecho, ni tampoco la que un servidor público exprese, por que cada uno responde a diferente conceptualización dependiendo de diversos factores, de los que partimos para presentar los conceptos jurídicos mas aceptados en la actualidad sobre el tema de la procuración de justicia.

2.2.1 IDEAS DOCTRINARIAS.

Después de una ardua labor de investigación, hemos concluido: que los doctrinarios en esta materia, dejan a un lado la conceptualización de la procuración de justicia; por lo que a nuestro juicio, el bien actuar del Procurador y sus subalternos, se da en la medida, en que el encargado atienda debidamente el negocio jurídico que le haya sido encomendado, con la convicción de que este servidor público, no actúa por si o por orden de algún funcionario, sino bajo el marco normativo, en razón del requerimiento de alguna persona ofendida en su bien jurídico tutelado y

para que lo sustituya, en la vigilancia de la correcta y eficaz impartición de justicia.

En este sentido, resulta conveniente reiterar que en materia de procuración de justicia, los doctrinarios han ocupado únicamente sus estudios a la figura del Ministerio Público y auxiliares, señalando sus principales funciones así como atribuciones, haciendo a un lado al titular de la institución, expresado por la legislación como aquel personaje sobre quien recairá directamente la Representación Social, que a su vez podrá delegar derechos y obligaciones a servidores públicos a su mando para alcanzar la mas cabal procuración de justicia.

En definitiva y de acuerdo a lo anterior, al servidor público denominado procurador, se le considera como un ente político, utilizado de forma ornamental, para actos de exclusivo protocolo. Lo cual no es así, porque de acuerdo a la actual legislación, cuenta con poder de acción suficiente para la implementación de programas que prevengan, investiguen y persigan los delitos del orden común; teniendo a su mando directo e inmediato, tanto a la policía judicial como a los Servicios Periciales.

Es por lo anterior que nos unimos a las palabras del licenciado José Antonio González Fernández, que refieren:: “ Debemos reconocer que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es

una institución que tiene una amplia trayectoria. Que ha pretendido responder a las necesidades de la sociedad capitalina y que se ha ido depurando y perfeccionando a lo largo de muchos años. Hoy tenemos una institución con características y cualidades que son producto del esfuerzo acumulado, de muchas generaciones de mexicanos que han opinado y participado en la construcción de una instancia de Representación Social muy arraigada en nuestra comunidad y que constituye una tradición dentro de nuestro sistema jurídico. “³⁵

2.2.2 PENSAMIENTO LEGAL.

El marco jurídico del que se encuentra sustentada la conceptualización de la procuración de justicia en el orden común, esta enmarcado en el numeral 21 parte segunda de nuestra carta magna, que señala a la institución del Ministerio Público, como la encargada directa y exclusiva de ejecutar todas las acciones tendientes a dilucidar el enigma de la ejecución de los delitos y de su ejecutor, teniendo como su auxiliar directo e inmediato a la policía judicial. En este tenor tenemos que dicho precepto a la letra señala:

“ La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. “

³⁵ González Fernández, José Antonio, ob. cit., tomo I, ob. cit. p. 7

Sobre dicho tema el Lic. Hector Fix Zamudio, manifiesta "... el objetivo del precepto constitucional consiste en otorgar una verdadera participación al Ministerio Público, en la investigación de los delitos y en el ejercicio de la acción penal; " ³⁶

La siguiente norma de importancia jerárquicamente hablando, es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que establece los fines específicos, para los cuales fue creada la institución del Ministerio Público, con su estructura y atribuciones esenciales, en la búsqueda principalmente de la persecución de los delitos del fuero común, así como de la representación de los desprotegidos ante el poder judicial.

Por otra parte y como ha quedado establecido^(*), la concepción de la procuración de justicia, se deja ver en las atribuciones establecidas en el artículo 2º de dicha legislación, que se encuentran desarrolladas en los subsecuentes preceptos, es decir, del 3º al 15º, que detallan puntos esenciales para dar legalidad tanto al diario actuar de la Representación Social como a todas sus actuaciones y determinaciones, en otras palabras, este articulado contiene la concepción jurídica de la procuración de justicia, sobresaliendo dentro de sus lineamientos: el numeral 3º, en concordancia con la fracción I del citado artículo 2º, facultando a la institución social para perseguir todos aquellos delitos del

³⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada por el Lic. Hector Fix-Zamudio, ob. cit.*
p. 105

^{*)} Vid supra, p. 44

orden común que tengan verificativo en el Distrito Federal, entendiéndose como aquellos que su comisión no afecte directa o indirectamente a la federación.

En este precepto: " Es donde se regula la tradicional función dual del Ministerio Público, en el procedimiento penal, a saber: como autoridad en el período indagatorio, y como parte en la fase propiamente procesal. " ³⁷

En este orden de ideas, la fracción IV, del numeral segundo antes invocado, resulta también de relevancia porque se dirige a la realización de estudios, formulación y ejecución de los lineamientos de política criminal; es decir, la sustentación de las estrategias de los órganos policiacos operativos que existen para prevenir y atacar toda conducta antisocial además establece en su parte segunda que el Procurador, se encuentra facultado para " ... promover, reformas que tengan por objeto hacer mas eficiente la función de seguridad pública y contribuir de la procuración e impartición de justicia. "; Dispositivo ceñido a uno de los objetivos prioritarios del plan nacional de desarrollo 1995-2000, tendiente a " ... consolidar una comunidad en la que prevalezca la seguridad y en la que se abata la impunidad; una sociedad en la que funcione eficazmente las instituciones de seguridad pública y de procuración e impartición de justicia."^(*) fracción que a su vez, en el artículo 9º, se desarrolla mas

³⁷ *Historia de la Procuraduría General de Justicia*, ob. cit., tomo VI, p. 39

^(*) *Programa de Procuración de Justicia 1995-2000*, p 5.

eficientemente, en donde se plasman las atribuciones de la Representación Social, en esta materia.

La fracción VIII, constituye el ultimo de los apartados destinados al servicio de la sociedad, por encontrarse destinada a:

“ Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia. “

Atribución importante en esta materia, por corresponder a la orientación, asesoría y coadyuvancia de los ofendidos por el delito, para otorgarles la confianza de que el daño infringido, no seguirá causando efectos en su persona, así como de que el probable responsable será debidamente castigado. Siendo dicho dispositivo que tiene desenvolvimiento en el artículo 11º, del mandamiento orgánico en comento,

Para concluir el presente tema podemos decir, que el pensamiento plasmado en la legislación vigente, se dirige a otorgar el máximo respaldo a la institución jurídica representativa de los intereses sociales legítimamente exigibles, orientados siempre al bienestar particular, para generar la exigencia de que cumplan debidamente y con la diligencia necesaria en sus atribuciones. Siendo el objetivo que persigue la actual Procuración de Justicia en el Distrito Federal y para lo cual adopta medidas profundas reglamentando la normatividad correspondiente a su organización, competencia y en general a su actuación en la investigación

de los delitos del fuero común, para llevar a la practica forense, todos los procedimientos que permitan la moderna investigación.

2.3 ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PROCURADOR DE JUSTICIA.

El jefe del Ministerio Público, como funcionario se trata de un destacado personaje jurisconsulto, que ha sobresalido en cualquiera de los ámbitos docente, político, jurídico o social, y que para lograr el cometido de la Institución, cuenta tanto con las prerrogativas como obligaciones que le son necesarias, para mantener andando los engranajes de la maquinaria que procura e imparte justicia, que se pueden definir:

2.3.1 DE ACUERDO A LA CONCEPCIÓN DOCTRINAL.

Como ha quedado expuesto, hacen falta expresiones doctrinarias que hablen de la procuración de justicia como potestad del titular de la institución, así como de los derechos y obligaciones del mismo, por lo que nos referiremos principalmente a las ideas legislativas, para tratar de suplir esta laguna, toda vez, que los estudiosos presentan a los agentes del Ministerio Público, sus auxiliares y al aparato administrativo que le da vida, como si actuaran de forma independiente, con libre albedrío

respecto de los asuntos que le son encomendados, donde tienen que defender los intereses de las personas agredidas por las conductas lesivas a los bienes jurídicamente tutelados.

Resulta de igual forma destacable, que no existen opiniones doctrinales concretas que se refieran a la designación o nombramiento del Procurador de justicia capitalino, porque esta figura ha pasado inadvertida para el interés colectivo, que la considera de alguna forma intrascendente, minimizando su importancia.

Así es como podemos ver, que en la historia de la institución social en la capital del país, han pasado por este cargo público: catedráticos, políticos y abogados postulantes, pero son realmente muy pocos los que se han inmiscuido por completo en su actuación, lo cual repercute directamente en la labor llevada a cabo en favor de la comunidad, o bien, que algunos de los intentos por mejorar al ente jurídico en cuestión, resulten ser descomunales fracasos, que repercuten directamente en la seguridad pública y más específicamente en la impartición de justicia.

2.3.2 SEGÚN EL NUMERAL SÉPTIMO DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA RELATIVA.

Es de señalar que en el presente, nos referiremos básicamente a las atribuciones y deberes normativos con que cuenta el Procurador General de Justicia, según su legislación orgánica vigente, que le son conferidos para el cumplimiento de sus funciones, inmersas en la institución, procurando a su vez conservar a toda costa el estado de derecho, garantizando el acceso a la justicia en condiciones de equidad e igualdad, dando el soporte necesario a las condiciones que permitan lograr con mayor eficacia el progreso de la comunidad en general.

En este orden de ideas, el mandato que contiene los principios básicos de organización de la procuraduría, también establece atribuciones propias de su titular, que las divide en dos aspectos principales: las atribuciones delegables y las atribuciones no delegables, es decir, señala las facultades inherentes a tal cargo público, las primeras, como aquellas que no podrán ser asignadas a otro funcionario y las segundas, como las que se permite encomendar para su cumplimiento a otro servidor público, pero siempre bajo la vigilancia irrestricta del titular de la dependencia.

Son las atribuciones no delegables las que se encuentran establecidas en el numeral que a continuación se transcribe y que se

encuentra incluido en el reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio Público:

Artículo 7º.- " El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ejercerá las siguientes atribuciones no delegables:

I.- Fijar, dirigir y controlar la policía de la Procuraduría, así como coordinar la planeación, vigilancia y evaluación de la operación de las unidades administrativas que la integran;

II.- Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Procuraduría e informarle sobre el estado de los mismos;

III.- Desempeñar las comisiones y funciones específicas que el presidente de la República le confiera e informarle sobre el estado de los mismos;

IV.- Proponer al presidente de la República, en el ámbito de la competencia de la Procuraduría los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, ordenes y demás normas jurídicas;

V.- Establecer los lineamientos de participación de la Procuraduría en la instancia de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la Ley de la materia y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema.

VI.- Autorizar la concertación de programas de cooperación con instituciones y entidades del extranjero, así como con organismos internacionales, a fin de mejorar la procuración de justicia, dando la debida intervención a las autoridades competentes;

VII.- Aprobar la organización y funcionamiento de la Procuraduría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas;

VIII.- Autorizar el Manual General de Organización de la Procuraduría y de los demás que fueren necesarios para el funcionamiento de la dependencia;

IX.- Autorizar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos de la Procuraduría y en su caso de modificaciones y presentarlo a la autoridad competente.

X.- Autorizar la celebración de convenios, bases y otros instrumentos de coordinación con la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades Federativas y las demás dependencias y entidades de la administración pública Federal, del Distrito Federal, de los

La Designación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Estados y Municipios de la República, así como con personas físicas y morales de los sectores social y privado que se estime conveniente;

XI.- Establecer las bases para los nombramientos, movimientos de personal y terminación de los efectos de los nombramientos de los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al oficial mayor su ejecución.

XII.- Dispensar la presentación de concursos de ingresos para agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía judicial o peritos, a personas con amplia experiencia profesional, en los términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables;

XIII.- Fijar las condiciones generales de trabajo de la Procuraduría, en los términos previstos en la Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional y demás disposiciones aplicables;

XIV.- Acordar con los Subprocuradores, el Oficial Mayor, el Contralor Interno, el Visitador General, los Coordinadores, el Supervisor General, los Directores Generales, Delegados y, demás titulares de las unidades administrativas que estime pertinentes, los asuntos de su respectiva competencia.

XV.- Autorizar los programas de la Contraloría Interna para la práctica de auditorías contables, financieras, administrativas y operativas a las unidades administrativas y operativas de la procuraduría con la intervención que corresponda a las autoridades competentes;

XVI.- Establecer las bases de organización y funcionamiento del Consejo Interno del Ministerio Público;

XVII.- Determinar la delegación y desconcentración de facultades en los servidores públicos de la Procuraduría;

XVIII.- Resolver los casos de duda que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este reglamento y emitir las instrucciones para dirimir los conflictos de competencia que se presenten entre las unidades administrativas de la Procuraduría;

XIX.- Expedir los acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que fueren de su competencia, conducentes al buen despacho de las funciones de la procuraduría y a lograr la acción efectiva del Ministerio Público, y

XX.- Las demás que con ese carácter le confieran las disposiciones legales aplicables y las que le otorgue el Presidente de la República. " (*)

(*) Reformas del 1º de agosto de 1996.

Prerrogativas todas que son esenciales e intransferibles por constituir pilares en la actividad de la entidad jurídica encargada de perseguir los hechos delictuosos. Vertido lo anterior procederemos a realizar un breve análisis de las fracciones mas importantes del numeral antes transcrito:

La fracción I, antes transcrita, se refiere como podemos ver a la existencia de un jefe del Ministerio Público, facultando para conocer de asuntos públicos, que requieran de su atención directa, como responsable directo del cuidado y diligencia con que trabajen los elementos humanos que integran la dependencia, contando al mismo tiempo con el derecho y la obligación de coordinar la planeación, vigilancia y evaluación, de cada una de las unidades administrativas con las que cuenta, para optimizar al mas alto grado su participación como autoridad investigadora.

Las siguientes tres fracciones del numeral en comento, obligan al Procurador, a brindar atención especial a los asuntos que el Presidente de la República, le encomiende de acuerdo a su competencia y a su esfera jurídica, subordinando al titular del Ministerio Público con el ejecutivo federal.

En los siguientes tres apartados, es decir del VII al IX, se establecen normas de carácter general sobre la organización y

funcionamiento de la Institución social en comento, como órgano de la administración pública estatal, necesarias para su correcto funcionamiento; incluyendo a estas las facultades del Procurador, para autorizar el anteproyecto del presupuesto de egresos, que se presentará a la cámara de diputados local.

La fracción X, contiene la potestad del Procurador para concertar programas de cooperación con otras instituciones, como son las procuradurías de los Estados, la Procuraduría General de la República, las instituciones dedicadas a atender integralmente al hombre y su problemática, incluyendo aquellas que tengan el carácter de extranjeras.

Como ejemplo representativo de esta última disposición, se encuentra el antes mencionado Convenio de Colaboración, que con base en el artículo 119 Constitucional celebraron la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 estados integrantes de la Federación, con el objeto de acordar sistemáticamente la respectiva colaboración, " ... dentro de sus ámbitos de competencia en la modernización aligación y optimización de la lucha contra la delincuencia... instrumentando todas las acciones que en su competencia correspondan para que en materia de investigación de hechos delictuosos, aseguramiento de objetos y de todos aquellos registros del delito, se intercambie información ágil y oportunamente, actuando siempre con

absoluto respeto a la Constitución General de la República, así como a los ordenamientos de cada entidad de la Federación ... “³⁸

En cuanto a la fracción XIV, tenemos que por medio de esta, se faculta al titular de la dependencia para acordar con los encargados de las unidades que componen la dependencia, incluyendo a los Subprocuradores, al oficial mayor, al contralor interno, al visitador general, a los coordinadores, el supervisor general y a los directores generales, para tratar asuntos que les compete conocer a cada uno de ellos, para así darles debida atención a los que deban tener un trato diferente, ya sea por las características propias de su comisión o por su relevancia social, según sus efectos materiales, o según las personas que intervienen en ellos.

Para finalizar tenemos que en el apartado XV, se otorga facultades al titular de la institución para establecer las bases de organización y funcionamiento del consejo interno del Ministerio Público; encontrando su regulación en el capítulo V, de la misma Ley, intitulado: “ Del Consejo Interno del Ministerio Público. “, que contiene las bases de existencia, en íntima concordancia con el capítulo XIII, del propio Reglamento de la Ley Orgánica de la Institución, siendo de acuerdo a esta regulación como entre las funciones de éste consejo, se encuentra el poder proponer criterios generales que unifiquen el actuar del Ministerio

³⁸ *Convenio de Colaboración celebrado en la conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México, Mazatlan Sinaloa, 25 de septiembre de 1993, inciso A, cláusula Primera.*

Público, es decir, establecer juicios jurídicos y administrativos, para obtener uniformidad en su criterio institucional a seguir en el cotidiano actuar; Al igual es en dichos preceptos donde se faculta al órgano de referencia, para asesorar al Procurador, en la materia que éste requiera, sujetándose a los lineamientos de profesionalización y especialización por delito. Por ultimo le es atribuido a este organismo el poder proponer las modificaciones legislativas que permitan el mejoramiento del ejercicio de las funciones de esta institución. Consejo previsto en el numeral 50 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, donde señala que este órgano colegiado se encuentra facultado para:

- I. Proponer criterios generales para unificar la actuación del Ministerio Público;*
- II. Asesorar al Procurador en las materias que éste les requiera;*
- III. Proponer reformas para el mejoramiento del ejercicio de las funciones de la procuraduría . "*

Finalmente el referido consejo, también se encuentra incluido en las bases y lineamientos para la operación institucional del Servicio Público de Carrera publicadas el 24 de agosto de 1998, en las que se busca establecer un moderno sistema, que agilice la organización, operación y desarrollo del sistema, para la selección y capacitación de los aspirantes a agentes del Ministerio Público, de la policía judicial y de los miembros de los Servicios Periciales, para profesionalizarlos y especializarlos, con el virtual abatimiento del índice delictivo, así como: "...el eficaz combate a la corrupción, exigiendo que los servidores públicos acaten los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia,

para que los servicios de procuración de justicia se proporcionen con gran transparencia, confiabilidad y profesionalismo. " 39

Pero como ha quedado expresado lo anterior no significa que sean las únicas facultades, por lo que pasemos a las consideradas como no prioritarias, es decir, aquellas que son atribuciones propiamente delegables a otros funcionarios públicos de la procuraduría, que se encuentran contenidas en el Reglamento de la Ley Orgánica de referencia, con mas exactitud en el:

Artículo 8º: " *Son atribuciones delegables del Procurador:*

I.- Encomendar a los agentes del Ministerio Público, independiente de sus funciones, el estudio de los asuntos que estime conveniente;

II.- Resolver en los casos en que proceda el no ejercicio de la acción penal y pedir la libertad del procesado, así como la reserva de la averiguación previa;

III.- Autorizar a los servidores públicos competentes de la procuraduría, para que actúen en materia de sobreseimiento en los procesos penales, en los casos en que procedan legalmente;

IV.- Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las condiciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

V.- Autorizar la formulación de quejas ante el Consejo de la Judicatura por las faltas que, a juicio de la Procuraduría hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito;

VI.- Resolver sobre las consultas que los agentes del Ministerio Público formulen o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde, en los términos que la ley establezca a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya

³⁹ *Programa para Prevenir y Combatir la Corrupción*, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, septiembre 1996, México, Distrito Federal, p. 3

consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado, antes de que se pronuncie sentencia;

VII.- Imponer sanciones a los servidores públicos de la Procuraduría por la responsabilidad administrativa en que hubiesen incurrido y resolver los recursos correspondientes, en los términos de las disposiciones legales aplicables, y;

VIII.- Las demás que con ese carácter le confieran las disposiciones legales aplicables. " (*)

Las prerrogativas antes transcritas se fundan: " ... en la necesidad de que todo pueblo que vive sometido a las normas de derecho, de coordinar la gestión de sus órganos para el cumplimiento armónico y disciplinario de un programa de gobierno." ⁴⁰ Y que fortalecen un estado de derecho que otorga certidumbre en sus habitantes, permitiendo la mas cabal expresión de las potencialidades de cada uno y de la sociedad en su conjunto, con la subsecuente mejoría en la confianza hacia sus instituciones.

Frente a esta premisa, tenemos que sobresale dentro de las disposiciones anteriormente transcritas, la facultad del Procurador para encargar a los agentes del Ministerio Público a su cargo, el estudio de los asuntos que estime pertinentes (fracción I); que como ejemplo tangible esta la unidad administrativa denominada Dirección General de Asuntos Especiales y Relevantes del Procedimiento Penal, creada por acuerdo de fecha 15 de julio de 1996, dedicada exclusivamente a la atención de asuntos turnados por el propio titular del Ministerio Público, (artículo 20 del

(*) Reformas del 1º de agosto de 1996.

⁴⁰ León Dorantes, Lesbia Gloria, *Tesis sobre la función jurídico-social del Ministerio Público*, s e, Editorial UNAM/facultad de derecho y ciencias sociales, México 1940, p. 40

Reglamento de la Ley Orgánica), con relevancia por las características propias de cada asunto en particular.

En este sentido la fracción II del numeral 8º antes invocado, faculta al Procurador para transmitir la obligación de resolver las propuestas que los agentes del Ministerio Público, hagan acerca del no ejercicio de la acción penal; de la libertad de los procesados y de la ponencias de archivo provisional (reserva) de las averiguaciones previas, para que de acuerdo a la estructura orgánica se haga más eficiente su actividad.

Las fracciones subsecuentes, es decir, de la III a la VI, corresponden a la intervención de la Representación Social en la esfera jurídica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, otorgando facultades al titular de la Institución, para autorizar a los servidores públicos a su cargo, en torno a " ... la existencia de un impedimento jurídico o de hecho, que impida la decisión sobre el fondo de la controversia sobre la que recayó la resolución judicial. " (*) Es decir, autoriza a un servidor público subalterno para que intervenga en materia de sobreseimiento, que como lo sabemos tiene los mismos efectos de una sentencia ejecutoriada, con características de cosa juzgada. En este mismo caso se encuentra la facultad de hacer del conocimiento de la autoridad judicial, las contradicciones que surjan en juzgados y salas

(*) Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano, comentario de Hector Fix Zamudio*, 8a Edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas/Porrúa/UNAM, tomo III, México 1995.

judiciales de las diferentes materias, que se resolverán conforme a las propias facultades del cuerpo colegiado constituido en pleno, siempre con el seguimiento del Representante Social.

Es dentro de las facultades delegables, que encontramos facultado al Procurador, para encomendar la interposición de quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, por faltas que cometidas por parte de servidores públicos del Poder Judicial del Distrito Federal, sin menoscabo alguno de la responsabilidad que penalmente le corresponda cuando pudieran constituir algún ilícito, con absoluto respeto a la esfera jurídica del tribunal.

También para el procurador resulta encomendable el determinar las consultas que los agentes del Ministerio Público, hagan sobre aquellas prevenciones que la autoridad del fuero común de acuerdo a sus facultades declare respecto de conclusiones presentadas en un proceso penal; al igual sobre actos que hayan tenido como consecuencia el sobreseimiento de procedimiento o la libertad absoluta del inculcado, antes de pronunciarse la sentencia, mediante la que se resuelve.

Con la aplicación de la última fracción, se puede transmitir la atribución de imponer sanciones a los servidores públicos de la dependencia, que hayan sido encontrados con responsabilidad administrativa, en el desempeño de sus funciones, dictando la resolución

correspondientes en términos de las disposiciones legales aplicables, con facultades para resolver respecto de los recursos interpuestos por tal motivo,

Prerrogativas todas del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, que se encuentran dirigidas a mejorar las actuaciones de los agentes del Ministerio Público ante la sociedad, previendo la necesidad de llevar eficientemente las investigaciones dentro de la averiguación previa y con su inevitable seguimiento en la fase procesal, porque independientemente de las otras materias, esta constituye uno de los pilares de su existencia.

“ No se trata nada mas de perseguir al delincuente por perseguirlo, sino perseguirlo bien y dejarlo en donde debe de estar, ... “⁴¹

2.4. EL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN.

“ Hoy en día, el Ministerio Público constituye, particularmente en México, un instrumento toral del procedimiento, así en la importantísima fase de averiguación previa, verdadera instrucción parajudicial o administrativa, como en el curso del proceso judicial donde el

⁴¹ Ramírez García, Sergio, et al. *El Ministerio Público en el Distrito Federal*. s.e, Editorial Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Universidad Nacional Autónoma de México. México 1997. p. 135

Ministerio Público, asume monopolicamente o no, el ejercicio de la acción penal a nombre del Estado. " ⁴²

Esta consideración cabe para la entidad de carácter nacional, pero mas específicamente a la instituida en cada entidad de la federación, que tienen competencia en asuntos del orden común, cada una con características diferentes, pero el caso del Distrito Federal, se genera plena atención en los siguientes rubros; por tratarse de la ciudad mas grande del mundo.

2.4.1 LA PROFESIONALIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN PARA OPTIMIZAR LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS

Todos los servidores públicos que participan en la procuración de justicia incluyendo a su titular, requieren en la actualidad de redefinir los objetivos de la Institución con la inevitable reflexión del porque se encuentran inmersos en ella, dado que a ella acude la población para dar solución a la problemática que le aqueja.

No es ociosa dicha replanteación dado a que deberá ser dirigida a garantizar de forma permanente la profesionalización, especialización y actualización de sus servidores públicos, debiendo cubrir, un programa sistemático que logre el cambio de la concepción de la

⁴² García Ramírez, Sergio, *Curso de Derecho Procesal Penal*, ob. cit. p. 251

procuración de justicia en el orden común. Que solo será posible, cuando sean mejoradas las bases del llamado servicio público de carrera, instruido por el Procurador, sentando el fundamento que permitirá efectuar la tan mencionada profesionalización y especialización de sus principales auxiliares, es decir los agentes del Ministerio Público, de la policía judicial, los miembros del servicio pericial, sin olvidar a los oficiales mecanógrafos y secretarios aún no considerados por la legislación como auxiliares.

Estas tendencias son loables, pero a nuestro juicio, los lineamientos que deberá seguir la especialización en la investigación y seguimiento de los ilícitos, serán los que el propio consejo interno de la dependencia, en coordinación con el consejo del instituto de formación profesional planten, siempre observando las directrices y lineamientos del Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal 1995-2000, que sobre el tema dispone:

“ Esta estrategia general contempla la especialización por unidades tanto del Ministerio Público como de la policía judicial, que permitan la investigación, integración de que averiguaciones previas y seguimiento de procesos penales para determinados delitos o grupos de delitos, clasificados según sus peculiaridades, bienes jurídicos tutelados y modos de operación de la delincuencia. “⁴³

Por otro lado la estrategia planteada, se trata de llevar a cabo en la actual legislación, al particularizar la investigación por tipos penales, ya que son actos independientes que conllevan *modus operandi*

⁴³ Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal 1995 - 2000, p. 22

diversos, con un trato especial y concienzudo, en la búsqueda de la verdad histórica de los hechos de que tiene noticia dicha autoridad..

En este orden de ideas, es de hacer notar, que no basta con esta particularización, para atacar la delincuencia, sino, deberá hacerse un rediseñamiento de las unidades administrativas especializadas, ya que las circunstancias sociales y criminológicas han rebasado su proyección, tomando en cuenta, las necesidades materiales, organizativas y funcionales con que actualmente se cuenta.

Sin embargo los esfuerzos al respecto, deberán ser enfocados a la efectiva preparación técnico-jurídica, para investigar los caracteres criminales de cada criminal y así para garantizar la obtención de resultados a corto y largo plazo, que preserve el estado de derecho, generando la confianza necesaria en la institución de procuración de justicia.

No se trata de nada mas perseguir con nuevas técnicas al delincuente, sino de implantar un proyecto bien establecido, como lo fuera el expresado en fechas anteriores, denominado programa especial del Ministerio Público Especializado: “ ... como un ideal de formar un cuerpo similar al Buro Federal de Investigaciones (FBI) del vecino país del norte, que utilizaría los mas avanzados elementos técnicos y jurídicos con los que cuenta el país para obtener los mejores resultados en el combate a la

impunidad de aquellas conductas desplegadas por grupos organizados que actúan al margen de la ley, en forma reiterada y habitual. “^(*) Que tuvo su implantación piloto en la Ciudad de México, dando origen a una nueva modalidad en la figura jurídica, que otorgó a los servidores públicos que en ella participaron, la preparación criminológica y técnica necesaria para alcanzar la efectivas investigaciones sobre la verdad histórica de los delitos en particular, que en ese momento agredían con mayor fuerza a la sociedad; pero que pronto dejó de tener fuerza e impulso, desapareciendo del campo jurídico.

Pero es esta tendencia la que en nuestro tiempo permanece, como se puede apreciar en el mencionado Programa de Procuración de Justicia de 1995-2000, que conceptualiza la profesionalización como el medio de: “Transformar a la Procuraduría, en una institución capaz de responder a los reclamos de justicia de los habitantes del Distrito Federal y en un auténtico representante de la sociedad que sea garante de la legalidad e instrumento efectivo del combate a la impunidad, solamente puede lograrse a través de la actuación cotidiana de los hombres y mujeres que la integran. “⁴⁴

Con lo que entendemos por profesionalización el desarrollo de las aptitudes de los funcionarios y servidores públicos de la

^(*) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal., *El Ministerio Público Especializado, Instrumento de modernización en la Procuración de Justicia*, 1º Edición, INAP/Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal., México 1993, p. 32

⁴⁴ Programa de Procuración de Justicia 1995 - 2000, p. 30

Institución, tendiente a mejorar el trato a las personas que solicitan la prestación del servicio, así como la instrumentación de las políticas que comprendan el aspecto humano, es decir la ética, la educación, la formación y el compromiso de cada servidor público, incluyendo no sólo, a los que ingresan recientemente, sino también a los que cuentan con antigüedad en la Institución.

Así mismo pensamos que los programas de especialización son buenos y quizás eficaces, pero no llegan a brindar resultados, por los continuos cambios de Procurador, que tienen como consecuencia la remoción de todo el aparato institucional, junto con las políticas criminológicas que se aplican, generando falta de continuidad, perjudicando primero a la Institución y después a la sociedad misma.

Concluyendo el presente apartado, la especialización y profesionalización del Ministerio Público, se va haciendo realidad en la procuración de justicia del fuero común, como se puede apreciar con la reestructura orgánica llevada a cabo con criterios que consideran los índices criminológicos y las necesidades sociales, y con la implantación de los nuevos criterios tendientes a mejorar a la Institución, esperando se consiga continuidad en beneficio de todos.

2.4.2 LAS DETERMINACIONES MINISTERIALES

Resolver la averiguación previa es facultad propia y exclusiva de la Representación Social como autoridad administrativa, que contiene, como ya ha quedado expresamos, dentro de sus atribuciones mas importantes, la investigación de los ilícitos con determinaciones que deciden provisionalmente o no, la situación jurídica de una persona, debiendo emitirse debidamente legitimada, fundamentada y motivada para su validez.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis Jurisprudencial señala: " Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ella debe citarse el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el caso concreto de que se trata; encuadra en los presupuestos de la norma que invoca. " (Tesis Jurisprudencial Suprema Corte de Justicia de la Nación, Apéndice 1917 1975, tomo XIV, tercera parte, segunda sala, tesis 402, p. 564-565)

De acuerdo a estas consideraciones tenemos, que las determinaciones mas importantes por su repercusión jurídica y social son:

A) EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

En México el agente del Ministerio Público cuenta con la facultad exclusiva de llevar a cabo un acto de autoridad administrativo, como consecuencia de sus actuaciones tendientes a reunir todos los elementos que exigen del tipo penal y la probable responsabilidad del individuo. Acto que anteriormente se le denominaba: monopolio del ejercicio de la acción penal. Y ahora definido por el licenciado Garduño Garmendia como: " El acto consignoratorio que presenta, además, la característica de ser informal, por no requerir su formulación de requisitos especiales en cuanto a la forma de su elaboración, de palabras solemnes cuya emisión le pudiera restar validez, aunque es necesario advertir que jurídicamente debe estar debidamente fundado y motivado. " ⁴⁵

Resolución ministerial, emitida con fundamento el artículo 21 Constitucional, en concordancia con el 122 del Código Procesal Penal vigente para el Distrito Federal, así como 1º. y 4º. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Determinación ministerial, que se encuentra prevista de forma mas detenida en el mencionado artículo 4º de la Ley Orgánica de la Procuraduría, que en su fracción I, señala como imperativo la obligación de

⁴⁵ Garduño Garmendia, Jorge, *El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos*, s/c, Noriega editores, S.A. de C.V., México 1985, p 85

ejercer acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela, así como que estén acreditados todos los elementos del tipo penal que se trate, así como que se encuentre debidamente acreditada la probable responsabilidad de quien o quienes hubieren intervenido, solicitando siempre la orden de aprehensión, de comparecencia o de presentación, según corresponda (fracción II).

Declaratoria que cuenta con características especiales sobre las demás, porque repercute en forma relevante en la esfera jurídica, patrimonial y personal del sujeto, además de tratarse del inicio del proceso judicial, siendo las siguientes características o principios, los que legitiman su proceder para emitir esta determinación:

Principio de publicidad: El Licenciado Miguel Ángel Castillo Soberanes, lo define como: " Aquella acción que se dirige siempre a poner en conocimiento del estado la comisión de un hecho delictivo, a fin de que se pueda aplicar una pena a quien ha cometido un delito y aunque ese delito cause un daño privado, la acción penal seguirá siendo publica, porque se examina a hacer valer un derecho público. " ⁴⁶

Principio de autonomía: Este se encuentra íntimamente ligado al aspecto de independencia con el que cuenta el Ministerio Público,

⁴⁶ Cfr, Castillo Soberanes Miguel Ángel, *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, s/e, Editorial UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1993, p. 47

quien esta obligado a seguir los lineamientos legales, haciendo a un lado las influencias de sus superiores jerárquicos o de los sujetos ajenos a la indagatoria que pudiesen influir en las acciones tendientes a conocer la verdad histórica del hecho delictivo. Este principio se tiene bien manifiesto en la Representación Social, porque legalmente no se encuentra supeditado a ninguna otra entidad que ejerza poder sobre sus actuaciones sino únicamente bajo las directrices de su normatividad orgánica.

Principio de irrevocabilidad: " Consiste en que una vez iniciado el ejercicio de la acción penal, poniendo en conocimiento al órgano jurisdiccional, no se tiene mas que un fin, la sentencia. El Ministerio Público, no puede disponer de ella, ni desistirse, como si fuera un derecho propio. " ⁴⁷ Es decir, la Representación Social, una vez que ejercita la acción expresada en el derecho punitivo, termina su intervención como autoridad, para presentarse como parte en el proceso, donde actúa como representante del ofendido por el delito, perdiendo la facultad de decidir sobre el asunto .

Principio de Oficialidad: Este corresponde directamente al Ministerio Público, toda vez que encontrándose reunidas las probanzas suficientes para acreditar los elementos del tipo y la probable responsabilidad del individuo, no es necesario que el ofendido o denunciante, ejerza coacción alguna, para que se ejercite la acción y sean

⁴⁷ Ibidem, p. 49

puestas a disposición del juzgador, todas las actuaciones prejudiciales que diluciden el hecho típico, para que este a su vez sancione con una pena la conducta del individuo para corregirla.

“ ... en esencia el ejercicio de la acción penal es un derecho y una obligación del Ministerio Público, pues como órgano del estado facultado para perseguir los delitos se subordina a la ley, ejercitando la acción penal cuando se desprenda de lo investigado que se han reunido los requisitos legales para acudir ante el órgano jurisdiccional, solicitándole la aplicación de las consecuencias jurídicas al caso concreto.”⁴⁸

Principio de Legalidad: Este lo encontramos estrechamente vinculado a todas las determinaciones del Ministerio Público, pero principalmente en la que ejercita acción penal, ya sin él, resultaría improcedente las actuaciones llevadas a cabo por el investigador y que tiene como obligación, “ ... cuando se verifique un hecho con apariencia delictiva, debe ejercitarse la acción penal, siempre que se hayan llenado los requisitos normativos materiales y procesales que se requieran para su ejercicio. “⁴⁹

Principio de Obligatoriedad: Es el último y el más importante porque el Representante Social se encuentra constreñido a

⁴⁸ Garduño Garmendia, Jorge, ob. cit. p. 85

⁴⁹ Cfr, Castillo Soberanes, Miguel Ángel, ob. cit. p. 52

determinar las indagatorias en algún sentido. Realizando para tal efecto todas y cada una de las diligencias conducentes a fundar y motivar, con estricto apego a derecho, su determinación ministerial sobre el hecho que se investiga, procurando que el probable responsable sea juzgado por el órgano competente y obligándolo a ejercitar la acción punitiva descrita en la norma.

Por lo cual cuando estén reunidos los requisitos o exigencias legales, tendrá que estarse a lo plasmado en el artículo 16º Constitucional, que exige el cumplimiento de los siguientes puntos:

- a) La exigencia de un hecho u omisión que defina la ley penal como delito;
- b) Que el hecho se atribuya a una persona física, ya que a una persona moral no puede enjuiciarsele;
- c) Que el delito que se impute, se castigue con una sanción corporal;
- d) Que la afirmación del denunciante o querellante esté apoyada por declaraciones de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado.

Teniendo estos elementos reunidos resulta obligado resolver el ejercicio de la acción penal, por que de lo contrario el servidor público en el que recae la institución, podría ser acreedor a una sanción administrativa o penal según corresponda, es decir, en otras palabras cuando el agente de la Representación Social, aún contando con los

elementos constitutivos del tipo penal y de la probable responsabilidad, omite realizar el acto consignatorio al órgano jurisdiccional competente.

Cabe hacer mención que los anteriores lineamientos son parte, como lo señala el Licenciado Sergio García Ramírez: " ... de la regulación sobre la tradicional función dual del Ministerio Público en el procedimiento penal a saber: como autoridad en el periodo indagatorio o como parte en la fase propiamente procedimental. " ⁵⁰

Pero la situación legal varía, cuando se trata de una consignación con detenido, porque la fracción III, del antes referido artículo 4º de la Ley en comento, exige:

" Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas y aprehendidas dentro de los plazos establecidos por la ley; "

Y cuando el ilícito por las características propias de su comisión lo requiera, el agente del Ministerio Público deberá: (fracción IV):

" Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente; "

Sobre el particular, Miguel Ángel Castillo Soberanes, sostiene " El Ministerio Público debe obligatoriamente ejercitar la acción

⁵⁰ Garduño Garmendia, Jorge, ob. cit p 82

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

una vez reunidos los requisitos legales para hacerlo, no puede bajo ningún pretexto suspenderlo o paralizarlo tan sólo por su voluntad, porque en ello estaría rebasando sus funciones, estaría decidiendo el asunto arrojándose con ello facultades que únicamente competen al órgano jurisdiccional. “⁵¹

El ejercicio de la acción penal no es garantía de sanción porque: “ Debemos considerarlo tomando en cuenta que el órgano jurisdiccional no esta obligado a seguir al pie de la letra el pedimento del Ministerio Público, ya que es facultad exclusiva de la autoridad judicial fallar cualquier causa penal de acuerdo a las constancias que existen en el proceso. “⁵²

Por ultimo es de apuntar que la potestad en estudio, justifica la existencia del Representante Social como órgano público creado para pugnar, porque el derecho, sea cabalmente aplicado sobre los individuos que con su actuar agreden a sus semejantes, con la pretensión al mismo tiempo que las conductas de los individuos sociales sigan los parámetros indispensables para la convivencia humana.

⁵¹ Castillo Soberanes, Miguel Ángel, ob. cit., p. 38

⁵² Pineda Pérez, Benjamin A., *El Ministerio Público como institución Federal y como institución Jurídica del Distrito Federal*, Editorial Porrúa, S.A., México 1991, p. 44

B) EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

“ La resolución de archivo, por no ejercicio de la acción penal, procede cuando el agente del Ministerio Público investigador ha verificado que no existe indicio alguno que haga suponer la comisión del delito. “⁵³

De tal manera dicha determinación ministerial, encuentra su fundamento normativo en el artículo 21 Constitucional, en relación al 3º fracción II del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, señalando este último precepto al Representante Social, como el único encargado de proponer al Procurador, o bien, a quien él mismo designe, el no ejercicio de la acción penal.

Sobre el tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto: “ De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución, el ejercicio de la acción persecutoria es facultad exclusiva del Ministerio Público, que representa a la sociedad. Eso obliga a excluir dicha acción de patrimonio privado sin que obste en contrario cualquier aptitud vulneraría de derechos sociales, entre los que se cuenta el de perseguir los delitos, lo que podría motivar en contra del funcionario infractor, el subsecuente juicio de

⁵³ Cfr. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal comentada por el Lic. Sergio García Ramírez*. ob. cit. p. 39

responsabilidad, pero no una controversia constitucional, que, de prosperar, tendría como resultado que se obligara a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal, cosa equivalente a dejar al arbitrio de los tribunales de la Federación la persecución de los delitos, que por disposición expresa de la ley suprema queda fuera de sus atribuciones. “ (*Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Quinta Época, tomo LXXII, p. 379)

Otra jurisprudencia también concluye: “ Acción penal. Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público; de manera que, cuando él no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido por el Ministerio Público imparta una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 Constitucional. “ (*Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Quinta época, tomo VIII)

Otro tema ineludible por su trascendencia, es la nueva concepción de la Institución Ministerio Público, sobre la inexistencia del Monopolio de la acción penal, debido a la novedosa redacción del artículo 21 Constitucional, que ahora en nuestro tiempo señala.

“ Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. ”

Regulación que otorga facultades a la Suprema Corte de Justicia, aún sin especificar ampliamente, sobre la confirmación o revocación, de la determinación administrativa, por medio de la cual, el Representante Social, se abstiene de ejercitar la acción establecida en el Código punitivo, afectando con esto directa o indirectamente la esfera jurídica de alguna de las partes que intervienen.

En resumen, cuando de todas las diligencias practicadas, resulte la inexistencia de los elementos exigidos por el tipo penal, el agente del Ministerio Público se encuentra obligado a presentar al Procurador, o al sujeto designado, un estudio debidamente fundado y motivado, que señale el porque se ha llegado a esta conclusión, verificándose a su vez, el estudio concienzudo de lo expuesto, en el que se valoren las constancia agregadas, para autorizar o no la propuesta de que el expediente se tenga como asunto totalmente concluido, reiterando la atipicidad del delito denunciado.

Al mismo tiempo dicha determinación, se encuentra sujeta al aspecto subjetivo o valorativo, a que llegue el propio agente del Ministerio Público, decidiendo no continuar actuando en la búsqueda de la verdad histórica de los hechos, porque de hacerlo, se estaría ante inútiles y estériles acciones que generarían tardanza en la procuración de justicia de otros asuntos que se tenga que dilucidar.

El otro aspecto, es el objetivo que encierra la pretensión contenida en el ordenamiento material, es decir, la hipótesis que señala la normatividad penal vigente, en la que se prevén actos que van en contra de miembros sociales, encerrando el poder y el deber, que recae en el Representante Social, para que de acuerdo a ésta decida mediante la norma, cuando el actuar puesto en su conocimiento reúne o no, los requisitos exigidos por esta.

C) EL ARCHIVO PROVISIONAL.

“ Otro tipo de determinación ministerial que se encuentra dentro de la investigación del hecho delictivo, es la que se expresa en el llamado acuerdo de reserva, mediante el cual provisionalmente se señala: La imposibilidad de cualquier naturaleza para proseguir la averiguación previa y en la que aún no se ha integrado el cuerpo del delito y en consecuencia la probable responsabilidad, o bien, cuando habiéndose integrado el cuerpo del delito no es posible hasta ese momento atribuir la probable responsabilidad a alguna persona determinada. (sic) ⁵⁴ Imposibilidad que se funda en la particularidad de cada asunto y especialmente en la imposibilidad material que presenta, para saber la verdad histórica de los hechos.

⁵⁴ Garduño Garmendía, Jorge, ob. cit. p. 82

En este tipo de determinación también existe el aspecto subjetivo en cuanto a la imposibilidad para seguir con la integración de las probanzas necesarias para el perfeccionamiento de la indagatoria en tramite, toda vez, que evidentemente el Ministerio Público se encuentra en autonomía respecto de otras instancias, por cuanto a sus decisiones y métodos de investigación, dejándolo actuar de forma unilateral, pero siempre bajo el interés del afectado en su bien jurídicamente tutelado.

Y es en contra de esta resolución que no existe algún recurso jurisdiccional o administrativo que la invalide, ya que, cuando el denunciante u ofendido manifieste contar con mayores elementos que aportar, el investigador deberá considerarlos para en su caso proseguir con la integración de la indagatoria de que se trate.

Por esta razón, se carece de algún órgano administrativo que revise esta determinación provisional, toda vez, que al determinar la reserva, no significa en ningún momento la conclusión de la averiguación previa, pero si, el término de ley para que entre a efecto la prescripción, que ocurrirá por el simple transcurso del tiempo, generando la conclusión de cualquier indagación que se pretenda seguir.

Encontramos fundamento legal de esta determinación en lo dispuesto por los artículos 14, 16, 18 y 21 Constitucional, en concordancia con el 2º fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría

General de Justicia del Distrito Federal, y 8º fracción II del Reglamento de dicha Ley Orgánica, siendo este ultimo el mas significativo, dado que señala:

*“ Serán atribuciones delegables del Procurador:
II.- Resolver en los casos que proceda, ... la reserva de la
averiguación previa. ”*

Es por todo lo anterior, que podemos concluir sobre esta resolución provisional, que su existencia es necesaria, ya que en algunos casos sólo el simple transcurso del tiempo, permite el surgimiento de mayores elementos de convicción para avanzar con firmeza en la investigación que se lleve a cabo.

D) LAS INCOMPETENCIAS

Actualmente ante la configuración orgánica de la Procuraduría es posible hablar de un cuarto tipo de determinaciones que aún falta expresar en la legislación, pero que se deja entrever, generando así la determinación ministerial, que correspondiente a la incompetencia, que es aquella en la que se resuelve, como la anterior, provisionalmente el estado de la indagatoria, con referencia a la competencia jurisdiccional de la unidad administrativa en la que se encuentra radicada, que la remite para su prosecución y en su caso perfeccionamiento a otra, que puede ser de carácter interno o externo, tomando en consideración las características

y particularidades de cada caso, siempre bajo los siguientes criterios, que las determinan como incompetencias:

1. *Por jurisdicción geográfica,*
2. *Por las características del ilícito, y*
3. *Por la relevancia, complejidad o impacto social.*

Acontinuación mas referiremos a cada una de ellos:

1.- Por jurisdicción geográfica. Es aquel tipo de determinación ministerial, en la cual son señalados los motivos que llevaron al agente del Ministerio Público, ha determinar que la unidad administrativa, resulta incompetente para seguir conociendo del asunto, por tratarse de un área geográfica diferente. Concluyendo que de seguir conociendo de los hechos, se produciría tardanza y deficiencias en la investigación, generando a la postre ineficacia en la prestación del servicio.

En tal sentido debemos tener presente que este tipo de determinaciones resultan trascendentes en el interior de la organización administrativa de la Procuraduría, debido a que son necesarias por la distribución de sus órganos especializados, así como de las delegaciones, que tratan de prestar atención inmediata y eficiente, a los problemas que surgen de la convivencia social.

Y encontramos representativo de este tipo de determinaciones, el acuerdo A/003/96 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal (hoy sin efectos), por el que se adscribieron orgánicamente las unidades administrativas de la Procuraduría, estableciendo reglas de distribución de competencias entre las diversas áreas centrales y desconcentradas, comprendiendo reglas que trataron de ser tanto precisas como claras, de distribución de competencias, entre las unidades y órganos de reciente creación, que cuentan con competencia jurisdiccional en toda la Ciudad de México, gozando con facultades discrecionales de atracción y retracción para conocer de la investigación de ilícitos,

En cuanto a establecer algunas unidades administrativas desconcentradas, estas se encuentran previstas en el numeral 42 de la Ley Orgánica, que ordena:

" La Procuraduría contará con delegaciones que tendrán el carácter de órganos desconcentrados por territorio, con autonomía técnica y operativa, cuyos titulares estarán subordinados jerárquicamente al Procurador. "

Norma complementa, con el artículo 43 de la misma legislación, que a la letra reza:

" Las delegaciones tendrán las atribuciones que en materia de averiguación previa, policía judicial, Servicios Periciales, reserva de la averiguación previa, consignaciones y control de procesos penales, derechos humanos, atención a víctimas del delito, prevención del delito, seguridad pública, política y estadística criminal y servicios administrativos, en los términos que determine

el Procurador mediante acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. "

Así mismo existen junto a las incompetencias antes consideradas, las que son externas, que determinan la remisión del expediente de averiguación previa a otra entidad federativa porque los hechos ocurrieron en ella; siendo estas que tienen como único objetivo, que la conducta antijurídica sea debidamente perseguida y sancionada por el ordenamiento legal correspondiente, vigente en el lugar, de conformidad tanto con los usos, como con las costumbres de cada sociedad.

2.- Por las características del ilícito: En los últimos tiempos, en esta ciudad las políticas criminales, se han inclinado a la especialización, profesionalización y modernización en la investigación por parte de los agentes del Ministerio Público, así como de sus auxiliares, erradicando los lineamientos que desde " La ley de 1971, se habían venido siguiendo y los cuales introdujeron los llamados departamentos de averiguaciones previas, investidos de atribuciones para avanzar en la investigación de los delitos y adoptar decisiones importantes. " ⁵⁵ Las cuales contaban en un principio con facultades discrecionales para conocer desde un robo de famélico hasta un homicidio doloso, que provocaba una deficiente procuración de justicia, que a su vez ocasiona inevitablemente deficiencias de la impartición de justicia.

⁵⁵ *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por Sergio García Ramírez.* presentación, ob. cit., p. 45.

Es en nuestro tiempo que con las reformas al sistema de justicia de julio de 1996, “ ... se inicio una profunda reforma al sistema de justicia, toda vez que el estado de derecho en el que se encuentra la seguridad pública y la procuración de justicia no es la satisfactoria; ... para que la ley sea la norma efectiva de nuestra convivencia social, política y económica, consiste en avanzar de manera decidida en una profunda transformación y modernización del sistema de procuración de justicia, que permita restablecer el orden público y la seguridad individual, así como combatir con mayor eficacia la delincuencia y abatir la impunidad. “⁵⁶

Para lograr dicho objetivo fue necesario replantear la estructura orgánica de la Procuraduría, imprimiéndole un nuevo aspecto a la actividad del Ministerio Público, que va desde el normativo, hasta sus lineamientos de trabajo, reflejados en el artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica, donde son señaladas las unidades administrativas que integran a la dependencia, destacando las tareas dedicadas exclusivamente a la investigación de ilícitos que cuentan con mayor incidencia en su ejecución, ordenándolas como sigue:

Artículo 2º: “ *La Procuraduría, ... se integrará por las siguientes unidades administrativas: Dirección General de Investigación de Delitos contra la seguridad de las personas, las Instituciones y Administración de justicia; Dirección General de Investigación de Delitos contra el Honor, Responsabilidad Profesional y relacionados con Servidores Públicos; Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos; Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos relacionados con Instituciones del Sistema Financiero; Dirección*

⁵⁶ Idem

General de Investigación de Delitos Sexuales; Dirección General de Investigación de Homicidios; Dirección General de Investigación de Robo a Bancos y Delincuencia Organizada; Dirección General de Investigación de Robo a Negocios y Prestadores de Servicio; Dirección General de Investigación de Robo a Transporte; Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos; Dirección General del Ministerio Público en lo familiar; Dirección General de Asuntos del Menor e Incapaces; Delegaciones. “

Denominaciones que constituyen una innovación en el campo de la investigación y de la organización del Ministerio Público en el Distrito Federal, pero que adolece de técnica y capacidad para atender eficientemente los asuntos encomendados a cada una de ellas, en virtud, de haber sido creadas como una modalidad en la política criminal del momento, que pretendió atacar directamente a la delincuencia, sin lograrlo, toda vez, que esta sobrepasó sus expectativas de atención a los delitos en los que fueron especializadas cada una. Así el agente del Ministerio Público, además de resolver sobre la incompetencia según el delito de que se trate, lo hace también de acuerdo a su cuantía, fundamentando su decisión en el acuerdo expresado de organización interna del Procurador General de Justicia, con número A/003/96, y en el que se señalan los diversos ilícitos que atenderá cada unidad siendo competente cada una de ellas para conocer de los siguientes ilícitos:

La Dirección General de Investigación de Delitos contra la Seguridad de las Personas, las Instituciones y Administración de Justicia, podrá indagar sobre los siguientes:

" ... Sedición (a. 130); Motín (a. 131); Rebelión (a. 132, 135, 137 y 138); Terrorismo (a. 139); Sabotaje (a. 140); Conspiración (a. 141); Evasión de presos (a. 150 al 154); Quebrantamiento de sanción (a. 158 y 159); Postración, fabricación, importación y acopio de armas prohibidas (a 160 al 162); ataques a las vías de comunicación dolosas (a. 165, 167 al 170 y 172); delitos contra la administración de la justicia por servidores públicos (a. 225); Amenazas (282 al 284); privación ilegal de la libertad (a. 364 al 365 bis); Secuestro (a. 266 al 366 bis); Trafico de menores (a. 366, 3er.); Robo de infante (a. 366); extorsión (a. 390); delitos electorales (a. 401 al 403 y 405 al 410); así como conocerá también de los delitos de Tortura previstos en los apartados 3º y 5º de la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura." ⁵⁷

La unidad de Investigación de Delitos contra el Honor, Responsabilidad Profesional y relacionados con Servidores Públicos, investigará sobre los:

" ... Delitos cometidos contra servidores públicos (a. 189); Rebelión de secretos hechos por servidores públicos (a. 211); ejercicio indebido del servicio público (a. 214, salvo las fracciones I y II); abuso de autoridad (a. 215); Coalición de servidores públicos (a. 216); Uso indebido de atribuciones y facultades (a. 217 con excepción del penúltimo párrafo), Concusión (a. 218 salvo el penúltimo párrafo); intimidación (a. 219); Ejercicio abusivo de funciones (a. 220 salvo el penúltimo párrafo); Falsificación de títulos al portador (a. 239 y 240); Falsificación de títulos de crédito públicos (a. 243 al 246) salvo los documentos relacionados con robo de vehículos y Usurpación de funciones públicas y de profesiones (a. 250 fracciones I, II, III, y IV); Uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados jerárquicos, divisas, insignias y siglas (a. 250); Responsabilidad profesional (a. 228, 229 y 231 al 233); Difamación (a. 350 a 355); Calumnia (a. 256 al 359); Robo calificado (a. 381 fracción XIV, última parte); y Fraude cuando se cometido por servidores públicos (artículo 389). " ⁵⁸

⁵⁷ Acuerdo A/003/96, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Procuraduría y se establecen las reglas de distribución de competencias sobre las diversas áreas centrales y las desconcentradas de la dependencia; José Antonio González Fernández, Diario Oficial de la Federación, México 1996, artículo 4º

⁵⁸ Idem

La Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos, podrá intervenir en la::

" ... Posesión y tráfico de mercancías robadas (a. 368 bis); Comercialización habitual de objetos robados (a. 368 ter.); abuso de confianza cuando el monto exceda de 500 veces el salario mínimo, salvo cuando sea cometido en agravio de una Instituciones del sistema financiero (a. 383, 384 y 385); Fraude cuando al mando exceda de 500 veces el salario mínimo, salvo que sea cometido en contra de una institución del sistema financiero (a. 386 y 389 bis); y los delitos previstos en el Código Financiero del Distrito Federal." ⁵⁹

Se encarga la unidad de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos relacionados con Instituciones del Sistema Financiero de:

" ... El robo simple sin violencia (a. 367); El abuso de confianza (a. 382 al 385); Fraude (a. 386 al 388 bis y 389 bis): todos cuando sean cometidos en contra de una institución del sistema financiero." ⁶⁰

La Dirección General de Investigación de Delitos Sexuales, es competente para conocer de:

" ... Hostigamiento sexual (259 bis); Abuso sexual (260 y 261); Estupro (262 y 263); Violación (a. 265 y 266); Incesto (a. 272); Peligro de contagio (199 bis); y adulterio (a. 273 al 276)." ⁶¹

⁵⁹ Idem

⁶⁰ Idem

⁶¹ Idem

Por lo que hace a unidad que investiga los Homicidios, únicamente conocerá de:

*“... El homicidio simple (a. 302 y 307); El sucedido en riña o duelo (a. 308); El ocurrido en estado de emoción violenta (a. 210); de menor de edad o incapacitado (a. 313); del calificado (a. 320); del doloso en razón del parentesco (323); también conocerá de la inducción al suicidio (a. 312); y del aborto (a. 329 al 332 último párrafo).”*⁶²

La Dirección General de Investigación de Robo a Bancos y Delincuencia Organizada, según la normatividad invocada esta, se especializa en:

*“... Robo a oficinas bancarias (381 fracción X); Asociación delictuosa (a. 164 y 164 bis); Operaciones con recursos de procedencia ilícita (400 bis); Trata de personas (a. 205); y lenocinio 206 y 207).”*⁶³

En otro orden de ideas la encargada de investigación de Robo a Negocios y Prestadores de Servicio conocerá de la siguientes modalidades ilícitas:

*“... Robo a sucedidos en lugar cerrado en agravio a negocios o prestadores de servicios y el monto exceda de 500 veces el salario mínimo, así como los que hayan sido ejecutados con violencia (a. 371, 381 fracción primera).”*⁶⁴

La Investigación de Robo a Transporte, se lleva a cabo mediante la unidad especializada que al igual conoce de:

⁶² Idem

⁶³ Idem

⁶⁴ Idem

*" ... robos con violencia a transportistas de bienes y en vehículo particular o transporte público (a. 371 párrafo tercero 372 al 374 y 381 fracción VII). "*⁶⁵

La Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos tiene competencia sobre el:

*" ... Robo de vehículos automotores con violencia (a. 371 párrafo tercero al 374); de autopartes (a. 381 fracción XI), autopartes con violencia (a. 371 párrafo tercero al 374); sobre actividades relacionadas con este ilícito, y respecto de la falsificación de documentos (a. 377 y 243 al 246 respectivamente), relacionadas con vehículos robados. "*⁶⁶

La Dirección General del Ministerio Público en lo familiar, (artículo 26 fracción VIII del Reglamento de la Ley Orgánica), su tiene competencia en los delitos generados en el interior de la núcleo familiar como son:

*" ... corrupción de menores (a. 201 al 204); de la explotación del cuerpo de un menor por medio del comercio carnal (a. 208); y sobre lesiones producidas a menores o pupilos (a. 295). "*⁶⁷

Pero todas las unidades anteriormente señaladas, no son las únicas, sino que existen otras, que también cuentan con competencia para conocer de delitos en particular, como las denominadas Delegaciones, instaladas en cada una de las demarcaciones políticas de esta ciudad, que actúan como órganos administrativos desconcentrados,

⁶⁵ Idem

⁶⁶ Idem

⁶⁷ Idem

con atribuciones y facultades, para conocer de los delitos del fuero común cometidos en cada circunscripción geográfica.

3.- Por la relevancia, complejidad o impacto social del hecho delictivo. En la practica y en la propia normatividad interna, se han señalado las características de los ilícitos que se turnan a la unidades especializadas de investigación o bien a las delegaciones, donde se radicarán en cada una de las células de investigación con que cuenta.

Siendo importante señalar que en la investigación de un determinado ilícito, por sus características específicas, no podrá ser competente cualquiera de las unidades anteriormente mencionadas, por lo que de acuerdo a la normatividad vigente habrá de valorarse, su relevancia, complejidad o impacto social de comisión para que de acuerdo a estos se turne a la unidad que le corresponda conocer.

Al respecto y con las reformas de 1996, fue creada una oficina dedicada exclusivamente a los Asuntos Especiales y Relevantes del Procedimiento Penal, que se encuentra contemplada en el artículo 20 de la Ley Orgánica relativa y que se esta encargada de conocer únicamente de asuntos iniciados, que cuenten con relevancia social, complejidad en la investigación o impacto sobre la población, con facultades para intervenir en los procesos penales, que al igual por sus características requieran de especial cuidado legal, llevando a cabo actos

apegados a derecho tendientes a alcanzar una justa y equitativa impartición de justicia, según lo disponen las fracciones de la I a la VIII del acuerdo A/003/96, mencionado en líneas anteriores.

Lo cierto es que las determinaciones ministeriales antes referidas cumplen con una función importantísima dentro de la averiguación previa, ya que resuelven la continuación o no del procedimiento penal. Surgiendo como consecuencia lógica de la actual estructura orgánica institucional y de acuerdo a la tendencia de profesionalización y especialización de los recursos humanos con los que cuenta.

2.4.3 AUXILIARES INMEDIATOS.

La procuración de justicia se lleva a cabo gracias a la labor de muchos servidores públicos, que anteriormente eran contratados por la necesidad imperante de lograr que el servicio fuera prestado, sin exigirle ningún requisito previo sobre su formación en la abogacía, obteniendo el descrédito de la propia institución y sus auxiliares, a lo que se suma la condición que guardaban los servidores públicos, traducida en la casi omnipotencia que la legislación le otorgaba como autoridad administrativa, subordinada directamente al Presidente de la República, generando en ella características especiales.

Con estos datos y partiendo que " Cualquier proceso de cambio debe partir del conocimiento y reconocimiento de la historia. La evolución consiste en cambiar para mejorar, en aprovechar las experiencias del pasado para enriquecer nuestra comprensión del presente y proyectar así nuestro futuro. " ⁶⁸ Nos lleva a realizar consideraciones sobre los auxiliares mediatos y inmediatos del Ministerio Público, así como de aquellos procesos de cambio, de selección, permanencia y promoción de los servidores públicos que laboran con las facultades de dichos entes jurídicos.

A) POLICÍA JUDICIAL.

Cuerpo de seguridad pública, que encuentra fundamento legal en el artículo 21 Constitucional, que lo señala como auxiliar directo del Representante Social, en la investigación y persecución de los delitos del fuero común, encontrándose propiamente regulado por la Ley Orgánica y su Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como se encuentra dispuesto por los siguientes numerales que a la letra señalan:

artículo 23: " *Son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal: I.- La Policía Judicial, y ...* ",

artículo 24: " *La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la*

⁶⁸ *Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, Prologo, ob. cit., tomo I. p. 24

auxiliará en la investigación de los delitos del orden común. Conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que le ordenen y ejecutará las ordenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales. "

Ordenamientos contenidos en la Ley Orgánica, en donde se puede apreciar que los servidores públicos que integran las filas de la organización policiaca en cuestión, de ninguna manera actúan como se creé, por iniciativa propia, sino bajo mandamiento expreso del Representante Social, teniendo únicamente por excepción que: " Son tres las condiciones legales para detener o perseguir a un probable responsable delincuente: mediante orden de aprehensión, en flagrancia (presunta o cuasiflagrancia), y en casos urgentes. " ⁶⁹

En consecuencia es dentro de dichas funciones donde por mandato judicial se puede asegurar a los sujetos que ejecutaron algún hecho delictuoso, estableciendo en favor del ciudadano " ... la garantía de legalidad cuya objetividad real y efectiva es salvaguardar a toda persona física o moral de cualquier acto de autoridad que entrañe la menor violación de todas y cada una de las garantías establecidas en la Constitución. " ⁷⁰

⁶⁹ Martínez Garnela, Jesús, ob. cit., p. 153

⁷⁰ Ibidem, p. 187

Cabe señalar lo que el Licenciado Moisés Moreno Hernandez, en su intervención en el Diccionario Jurídico Mexicano, señala como definición de la *Orden judicial de aprehensión*, considerándola como: " La privación de la libertad de un individuo; situación que no puede prolongarse ante la autoridad administrativa en comento, mas allá del tiempo necesario para poner al sujeto detenido a disposición de la autoridad judicial y frente a esta última por mas de 72 horas, sin que se justifique con auto de formal prisión, en términos del artículo 14 Constitucional, que consagra las garantías fundamentales: la irretroactividad legal; la de audiencia; la de legalidad en materia civil (en sentido genérico); y judicial administrativa; la de legalidad en materia judicial; " ⁷¹ Plasmados legalmente en materia represiva de la forma siguiente:

" Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. "
(párrafo segundo del artículo 21)

Procedimiento dentro del cual, de considerarse procedente se obsequiara una orden de aprehensión en contra del indiciado, siempre y cuando se tengan reunidos los siguientes requisitos y formalidades:

1.- *Siempre será obsequiada por una autoridad judicial competente;*

⁷¹ *Ibidem.* p. 157

- 2.- *Es obligada la existencia previa de denuncia, acusación o querrela;*
- 3.- *Resulta obligado que se derive de la comisión de un hecho determinado que la ley señale como delito, que se encuentre sancionado cuando menos por pena privativa de libertad;*
- 4.- *Y por ultimo, que existan los datos que acrediten fehacientemente los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad.*

Una segunda condición para poder detener a una persona, es la *flagrancia* que se clasifica en dos, la presunta y la cuàsiflagrancia, que en términos generales significan ambas, el aseguramiento oportuno del individuo señalado como probablemente responsable de la comisión de algún acto ilícito, perseguido de oficio o por acusación de parte ofendida, o bien: “ Existe cuando el sujeto activo es detenido en el mismo momento donde se cometió el hecho delictivo. “⁷²

Es otro aspecto que Alvaro Bunster, también expresa su punto de vista de la manera siguiente: “ Se da propiamente la flagrancia cuando el autor del delito es sorprendido en el acto de cometerlo. No es pues, una condición intrínseco del delito, sino una característica externa relevante de una relación circunstanciada del delincuente con su hecho. “⁷³

Es pues la figura denominada cuasiflagrancia, que corresponde a la hipótesis donde se encuentra señalada la detención del

⁷² Fix-Zamudio, Hector, et al, *Diccionario Jurídico Mexicano*.

⁷³ Martínez, Gamela, Jesús., ob. cit. p. 1455

sujeto activo, después de una persecución material; Diferenciándose con la presunta flagrancia, en cuanto a la detención realiza por el señalamiento del responsable, pocos momentos después de haber cometido el delito, teniendo en posesión de este sujeto el objeto material, es decir, el resultado físico producto del actuar precedente, además de contar con huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su culpabilidad.

Figuras doctrinarias contenidas en los artículos 266 y 267 del Código Procesal Penal vigente para el Distrito Federal, que ordenan respectivamente, lo siguiente:

“ El Ministerio Público y la policía judicial a su mando están obligados a detener al responsable, sin esperar tener orden judicial, en delito flagrante o en su caso urgente. ”

“ Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito. -esto último corresponde a la llamada cuasiflagrancia-, Se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable de la víctima -presunta flagrancia-, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito, siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito. ”

Se entiende pues que al realizarse la presentación virtual del probable responsable, el Ministerio Público de acuerdo a sus facultades iniciará desde luego la averiguación previa, en donde bajo su mas estricta responsabilidad, según proceda, decretará la retención del indiciado, siempre y cuando se encuentren satisfechos los requisitos de procedibilidad correspondientes, así como que la sanción sea privativa de libertad, porque en caso contrario se ordenara la libertad del detenido, ordenándose en el mismo sentido cuando la sanción corporal, se catalogue por la norma como alternativa, según se encuentra previsto en el artículo 287, párrafo tercero del Código adjetivo penal.

En relación al tema Alberto Bunster, ha señalado “ No es pues, una condición intrínseca del delito, si no una característica externa resultante de una relación circunstancial del delincuente con su hecho. Su presencia en el lugar del hecho y en el instante de su comisión en lo que hace la flagrancia. ” ⁷⁴

La última facultad de la Policía Judicial se encuentran en la intervención en la figura del *caso urgente*, expresada en el artículo 268 del Código de Procedimientos Penales, de la manera que se transcribe: “...surge cuando la autoridad cuenta fundadamente con el temor o riesgo fundado, de que el probable responsable evada el cumplimiento de los efectos de la justicia penal, ... ” ⁷⁵

⁷⁴ Fix-Zamudio, Héctor, et al, *Diccionario Jurídico Mexicano*.

⁷⁵ Martínez, Garnela, Jesús, *La Investigación Ministerial Previa, Manual del Ministerio Público*, 2a Edición, OGS editores, México 1996, p. 171

En resumen y de acuerdo a lo anteriormente expuesto, la policía investigadora o policía judicial, como auxiliar inmediato de la Representación Social constituye uno de los pilares que permite la pronta y expedita procuración de justicia, permitiendo combatir los actos ilícitos que agredan a la sociedad.

B) SERVICIOS PERICIALES.

" El aspecto mas trascendental del procedimiento penal es llegar al conocimiento de la verdad histórica de los hechos, en el caso concreto sujeto a investigación, para lograr tal fin, quienes intervienen en el sistema de procuración y en el de administración de justicia, son los servicios periales, " ⁷⁶

" Así el Ministerio Público ha ido abandonando antiguos recursos de probanza y privilegiando otros más consecuentes con el evolución del proceso y de la vida jurídica, en su conjunto. " ⁷⁷

" Consecuencia de ello, es que su función en la investigación y persecución de los delitos se guíe por una búsqueda de la verdad, donde la prueba pericial ocupa un lugar preponderante. " ⁷⁸ Es

⁷⁶ *Manual de Métodos y Técnicas empleadas en Servicios Periciales*, presentación de José Antonio González Fernández, enero de 1996, México D.F., p. 55

⁷⁷ *Ibidem*. p. 6

⁷⁸ *Ibidem*. p. 58

en este sentido, que el actual sistema de procuración e impartición de justicia utiliza medios probatorios avanzados, con el único objeto de acreditar la existencia de los elementos materiales del tipo penal, demostrando la probable responsabilidad del sujeto activo del delito que haga, posible el aplicar sanciones equitativas y justas.

Por este motivo los Servicios Periciales en la normatividad vigente, son señalados como auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal, mas específicamente en el artículo 23 fracción II y 25 de su Ley Orgánica, donde se ha expresado que actúa bajo la autoridad y mando inmediato del Representante Social, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterios que les corresponde, en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.

De tal forma, dicha unidad administrativa, reúne a los principales expertos en las ciencias, artes o técnicas mas usuales en el campo criminal, con objeto de obtener elementos de convicción para ilustrar al juzgador, sobre aquellas situaciones u objetos en los que sea necesario contar con conocimiento técnico o científico, para su correcta valoración y comprensión jurídica.

Esta naturaleza de los Servicios Periciales se encuentra contenidos en la previsión del artículo 25 fracción I del Manual que establece la obligación de:

“ Diseñar y establecer los criterios y lineamientos a que deben apegarse la presentación y formulación de los dictámenes e informes de las diversas especialidades periciales; “

Al igual que:

“ Diseñar los mecanismos, procedimientos y programas de supervisión y seguimiento de las actividades que realicen los peritos adscritos a la Procuraduría. “

Pero es, en la presentación de dicha normatividad donde se aprecia el interés por mejorar a los Servicios Periciales de la procuraduría:

“ Considerando la institución como conveniente la elaboración de un documento donde se incluyeran los métodos y técnicas que suelen emplearse en los Servicios Periciales de ésta, con el propósito de poner esta información a disposición de quienes, por razón de su encomienda pública, de su ejercicio profesional o de su interés científico puedan beneficiarse o desconocer los caminos seguidos por otros profesionales en esas materias. “

Siendo dicha norma que así misma se considera como:

“ ... un instrumento de orientación sencillo y práctico, que describe al detalle cada uno de los métodos y técnicas que se emplean en la Dirección General de Servicios Periciales y que se encuentran a la disposición del Ministerio Público y sus auxiliares. Adicionalmente contiene diez objetivos que inciden en una mejor procuración de justicia:

- 1. Privilegiar el uso de la prueba pericial sobre la confesional;*
- 2. Dar a conocer los métodos y técnicas empleadas de cada una de las especialidades de Servicios Periciales con el propósito de saber en qué caso específico se utilizan;*
- 3. Auxiliar en la selección del peritaje adecuado;*
- 4. Demostrar las dificultades que enfrenta cada método o técnica;*
- 5. Profundizar en la metodología de la investigación pericial;*
- 6. Agilizar la integración de la averiguación previa, ya que ilustra el tiempo que requiere cada peritaje;*

7. Mejorar la comunicación entre el Ministerio Público, al Policía Judicial y los Peritos en relación con el tipo de investigación que desempeñan.
8. Fomentar la asesoría en caso de necesidades de combinar varios métodos y técnicas de diferentes especialidades entre el Ministerio Público y la Dirección General de Servicios Periciales;
9. Satisfacer todas las dudas e inquietudes durante el proceso de investigación;
10. Detallar las características del dictamen y del informe. " 79

Objetivos que inciden directamente en cada una de las treinta especialidades con las que cuenta, esta unidad figurando las mas requeridas en la investigación de la verdad histórica y las que a continuación se mencionan, con una aclaración importante, al final:

" ... Fotografía forense, Dactiloscopia, Afis, Retrato hablado, Odontología Forense, Balística Forense, Química Forense, Medicina Forense, Patología Forense, Fonología, Psicología Forense, Poligrafía, Criminología, Psiquiatría Forense, Medicina Veterinaria Forense, Incendios y explosivos, Tránsito Terrestre, Valuación, Mecánica, Ingeniería Civil, Ingeniería Topográfica, Arquitectura, Contabilidad, Grafoscopia, Documentoscopia, Plomería, Computación, Informática Legal y Cerrajería. Todas las anteriores contienen criterios y lineamientos que según la normatividad, para la mejor procuración de justicia, son independientes de la influencia y mando de los funcionarios de la dependencia." 80

Pero estas ciencias y artes no son las únicas en las que podrá haber perito, por lo que llegado el caso, el titular de esta unidad podrá:

" Proponer a sus superiores jerárquicos la habilitación de peritos cuando la Procuraduría no cuenta con especialistas en una determinada disciplina, ciencia o arte que se requiera o en casos

⁷⁹ Ibidem, p. 130

⁸⁰ Ibidem, p. 131

urgentes. " (fracción VII del artículo 35 del Reglamento de la multicitada Ley Orgánica)

En este sentido habrá de subrayar, que en toda averiguación previa y proceso penal se tendrá: " Como medio de prueba, la peritación es particularmente empleada para transmitir y aportar al investigador o al proceso nociones técnicas y objetivas de prueba para cuya determinación y adquisición se requieren conocimientos especiales y capacidad técnica. " ⁸¹

Plasmándose en dicho documento para cumplir eficientemente su objetivo los siguientes dogmas fundamentales: " 1.- La peritación siempre es oficial; 2.- Tiene relación con los momentos del debate de la instrucción; 3.- ocupa un lugar propio entre los medios de prueba; 4.- se maneja con un valor pleno, sujeto a la razón y a la tecnificación científica exclusiva de la que se requiere probar; 5.- Este medio de prueba es uno de los mas importantes de nuestro sistema penal." ⁸²

C) EL MECANÓGRAFO Y SECRETARIO.

Hasta ahora hemos presentado a los auxiliares que aparecen en la normatividad como inmediatos del Ministerio Público, pero

⁸¹ Martínez, Garnela, Jesús., ob. cit. p. 172

⁸² Ibidem, p. 265

es indudable que existen otros, que no son considerados legalmente así, aún y cuando sin su intervención en muchas de las ocasiones no se podría hacer efectiva la procuración de justicia. Por esta razón consideramos conveniente presentarlos como auxiliares mediatos, como son el Oficial Mecanógrafo y el Oficial Secretario del Ministerio Público, que en ocasiones como señalamos efectúan actividades correspondientes al Representante Social, relacionadas a los asuntos en los que tenga injerencia para su investigación, por lo que en la practica, son considerados como verdaderos substitutos, con las prerrogativas y obligaciones, correspondientes al Representante Social.

Es así como en muchas ocasiones estos suplen, funciones propias del agente del Ministerio Publico, en la investigación o seguimiento ante el órganos jurisdiccional de los hechos delictivos, por lo que deberá brindárseles: " ... igualdad de oportunidades para el ingreso y promoción en el servicio, con base en el desempeño, aptitudes, conocimientos, capacidad y antigüedad ,...; "(¹) Tomando en cuenta la labor individual de cada uno dentro de la institución. Pero aún con lo anterior siguen faltando consideraciones legales y doctrinarias que les brinden la calidad de auxiliares constituyendo una laguna jurídica.

⁽¹⁾ Vid, *Bases del Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 13 de Septiembre de 1996.

Al respecto el único registro normativo en el que aparece uno de estos entes jurídicos, lo constituye la fracción I del artículo 53 del Reglamento de la Ley Orgánica en comento, que señala:

“ El personal del Ministerio Público será suplido de la siguiente manera: I.- Los agentes del Ministerio Público investigador y jefes de mesa, por el oficial secretario; “

Dispositivo que únicamente da obligaciones al oficial secretario, sin otorgarle ninguna consideración como auxiliar mediato o inmediato del Ministerio Público, omitiendo alguna otra disposición aún y cuando constituye un importante elemento en la procuración de justicia porque realiza actividades que el investigador con su firma reitera y legitima, haciéndolas aparecer como propias.

“ Cabe señalar que el concepto de profesionalización de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, además, su significación en cuanto a las prestaciones laborales y su moralización, en lo que se refiere al comportamiento ético y de trato al público. Consiste en lograr un cambio de aptitud en los servidores públicos, que se funde en una auténtica vocación de servicio basada en principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. “⁸³

Por todo ello y en estricto apego a la verdad, es necesario que las dos figuras antes mencionadas cuenten con mayor atención tanto jurídica como administrativa, debiendo de considerarlas por su proximidad,

⁸¹ Ibidem, p. 2

como auxiliares mediatos del Representante Social, para que juntos lleguen a la única verdad histórica de los hechos delictuosos en investigación; buscando lograr en ellos una constante y permanente especialización que permita profesionalizarlos de acuerdo a las necesidades del momento.

CAPITULO TERCERO

ALCANCE DE LAS REFORMAS DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1 PRINCIPALES REFORMAS DE 1996, DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA.

Cada enmienda que se realiza a una ley, es producida como consecuencia de su aplicación y su observancia, pero " Lo cierto es que, la dependencia, Procuraduría de Justicia, incorpora diversas instituciones vinculadas entre si por su común destino al servicio de la justicia: Ministerio Público, policía judicial y Servicios Periciales, más los órganos de colaboración o auxilio administrativo."⁸⁴

Es así como en las recientes reformas a la Ley Orgánica en comento, así como a las posteriores al Reglamento, publicadas el 15 de julio de 1996, constituyendo por el momento histórico en el que se producen, parte importante del cimiento de la organización y fundamentación jurídica de la institución del Ministerio Público, persiguiendo mejorar los resultados de las investigaciones de los delitos, además de los servicios que presta a la ciudadanía.

⁸⁴ *Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, antepenúltimo párrafo, ob cit.*

No olvidemos que en dichas reformas, es insertado formalmente el programa denominado “ *Servicio Civil de Carrera* ”, que contiene la regulación para el ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos, que laboran para la institución, procurando en que cada individuo cuente con las características profesionales suficientes para el desempeño de sus funciones, para mejorar con estas aptitudes la impartición de justicia, principalmente en el ramo penal.

En este contexto, podemos señalar que otra de las principales reformas se encuentran en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría vigente, que ahora no subordina como antes la institución, al poder ejecutivo federal sino local, es decir, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

“ Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público, atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las demás disposiciones aplicables. ”

Precepto que tiene como redacción inmediata anterior la siguiente:

“ La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquella atribuyen los artículos 21 y 73 fracción IV, base quinta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales. ”

También en la normatividad reformada, se inserto formalmente la entidad jurídica del Procurador, que se señala como el "Titular del Ministerio Público", como responsable directo del destino de la procuración de justicia en el Distrito Federal, entendida doctrinariamente como "La comisión o poder que una persona da a otra, para que obre en su nombre." ⁸⁵ Además se insertan los requisitos esenciales para ser designado a este cargo público.

Otras de las reformas relevantes, se encuentra en las novedosas atribuciones del artículo 2º ^(*) de la Ley Orgánica de la procuraduría, que facultan al Jefe de la institución, para ejercer por conducto de sus agentes y auxiliares, los asuntos que le son encomendadas. Encontrándose en este caso el siguiente dispositivo:

" IV.- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, ... "

Fracción íntimamente relacionado con el artículo 9º, del mismo ordenamiento, que la desarrolla de la siguiente manera:

" Las atribuciones relativas a la realización y aplicación de estudios, propuestas y lineamientos de política criminal en el Distrito Federal comprenden:

I.- Recabar, sistematizar y analizar la información generada en materia de incidencia delictiva;

⁸⁵ González Oropeza, Manuel, *Diccionario Jurídico Mexicano*.

^(*) Vid infra, p. 40

II.- Promover las reformas jurídicas en el ámbito de su competencia y las medidas que convengan para el mejoramiento de la seguridad públicas, y de la procuración e impartición de justicia;

III.- Investigar y determinar las causas que dan origen a los delitos, precisar los lugares de su comisión, desarrollar estadísticas criminales y conocer el impacto social del delito y su costo;

IV.- Promover la formación profesional y el mejoramiento de instrumentos administrativos y tecnológicos para la investigación y persecución eficaz de los delitos;

V.- Estudiar y analizar las medidas de política criminal adoptadas en otras ciudades, tanto de la República Mexicana como del extranjero, e intercambiar información y experiencias sobre esta materia;

VI.- Participar en el diseño de los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas correspondientes, en los términos de las normas aplicables e,

VII.- Intervenir en la evaluación del cumplimiento de los programas de procuración de justicia en el Distrito Federal. "

Medidas que de ser cumplidas con eficiencia, lograrían mejorar la seguridad pública y la procuración de justicia, con la inevitable repercusión en el servicio a la comunidad, enalteciendo la labor del Representante Social, pero principalmente su imagen ante ella, por ser considerada como una institución que funciona con eficacia en la atención de sus problemas singulares.

La fracción V del multicitado artículo 2º, regula las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de la materia en el Distrito Federal, buscando establecer las bases para el efectivo servicio de seguridad pública a los ciudadanos. Pero resulta conveniente hacer notar, que en esta materia la normatividad de la

procuraduría, omite realizar previsión alguna, tal vez, porque la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, es la encargada directa, de regular con eficiencia la prestación de este servicio por parte de los cuerpos de seguridad públicos, pero aún así podemos apreciar la laguna legal, porque la institución es la encargada de procurar justicia entre los habitantes de la ciudad, situación que deberá ser corregida por las condiciones de la creciente inseguridad pública, que comienza a crear situaciones que a la larga producirán un grave daño en el ejercicio de los derechos particulares, pero principalmente en el desempeño de funciones del estado que permitan la convivencia regular y pacífica de los ciudadanos.

Al respecto el Dr. Sergio García Ramírez, comenta: " No se trata, por cierto, solamente de un estado de orden, en el que la fuerza pública se desempeña como protagonista, sino de *un estado de paz orgánica*, en el que las condiciones de libertad y justicia generalizadas permiten que haya armonía, en la convivencia de quienes integran en cierto momento, determinada sociedad. " ⁸⁶

Sobre el tema, la Ley de Seguridad Pública, dispone:

" La seguridad pública es un servicio cuya prestación en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:

I.- Mantener del orden público;

II.- Proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes;

⁸⁶ *Ley Orgánica comentada por el licenciado Sergio García Ramírez, ob. cit., p. 22*

III.- Prevenir la comisión del delito e infracciones a los reglamentos gubernativos de policía.

IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y

V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres. “

(artículo 2º)

Vista la anterior disposición consideramos, que la seguridad pública en el Distrito Federal, se encuentra jurídicamente resguardada por las diferentes instituciones dedicadas a brindar al individuo, la certeza de que sus garantías individuales serán siempre respetadas y defendidas.

“ No es posible que la sociedad subsista, ni que sus integrantes desplieguen en ella sus potencialidades, si no existe un razonable estado de seguridad pública, entendida como la circunstancia que permite el ejercicio de los derechos particulares, el desempeño de las funciones del Estado y la convivencia regular y pacífica de los ciudadanos.”⁸⁷

Otro apartado relevante es la fracción VI, del multicitado artículo 2º de la Ley Orgánica del Ministerio Público, donde faculta al Procurador para:

“ Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema de Seguridad Pública de acuerdo con la Ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema. “

⁸⁷ Ibidem, p. 50

En este tenor, la ley que establece las bases del Sistema de Seguridad Pública, señala en su artículo 1º, que:

“ La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. “

Disposición que descansa en el concepto de que “ ... la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. “⁸⁸

“ Objetivos que en los diversos ámbitos de su competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargados de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley. “^(*)

Estos canales de coordinación en materia de seguridad pública, son de carácter inter-institucional, por lo que la Ley Orgánica de la Procuraduría, presenta deficiencias, toda vez que omite señalar la manera

⁸⁸ Barrera Graf, Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano*.

^(*) Vid, *Ley de seguridad pública para el Distrito Federal*, artículo 1º fracción III, párrafo cuarto.

en que la Procuraduría, contribuirá en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como que unidades administrativas internas se necesitarán para hacer posible el seguimiento de las políticas y directrices de la coordinación institucional con otros estados de la federación.

Observemos también las disposiciones de la fracción VII de dicho numeral, que obligan al titular de la institución para:

“ Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia

Que será efectiva en la medida, en que se lleven a cabo de forma sistemática, científica y práctica, los programas planteados con abstracción de intereses externos, siempre tomando en cuenta las causas sociales que influyen en su comisión, para plantear formas efectivas de prevención del delito.

El siguiente apartado, es decir, la fracción VIII, faculta al titular del Ministerio Público para:

“ Proporcionar atención a las víctimas o a los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia. ”

La atención en esta materia, comprende entre la mas importante la orientación de carácter jurídico, proporcionada a los miembros de la comunidad, permitiendo su eficaz intervención en el procedimiento penal para que el individuo por medio de la coadyuvancia

defienda conjuntamente sus derechos, para restaurar el estado de derecho agredido. También en la fracción XI, se señala la obligación de:

“ Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que ellos mismos señalen. ”

Con amplio desarrollo en el numeral 12º de la misma ley, en donde se establecen distintas atribuciones conferidas al Procurador, para permitir que la comunidad participe, para tratar de erradicar las deficiencias en la atención brindada por parte de los servidores públicos, generando en consecuencia, conciencia de servicio entre los sujetos que poseen la Representación de la Sociedad.

Relevante de igual manera resulta la fracción X, ya que permite al titular de la Institución girar instrucciones para:

“ Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, ”

Cooperación institucional desarrollada en el subsecuente numeral 15 de la misma legislación, en la que se ordena el auxilio de otras autoridades:

“ La Procuraduría, a efecto de establecer líneas de acción para la debida procuración de justicia, podrá celebrar convenios, bases y otros instrumentos de coordinación con la Procuraduría General de la República, con las Procuradurías Generales de Justicia de otras entidades Federativas y con otras dependencias y entidades de la Administración Publica Federal, del Distrito Federal, de los estados y municipios de la República, así como con personas físicas o morales de los sectores social y privado. ”

“ De tal suerte coexiste un sistema de garantías riguroso, que es el aplicable ordinariamente, cuando la persecución se emprende y agota dentro de una sola jurisdicción territorial, y un régimen normativo laxo, que viene al caso cuando existe colaboración procesal que trasciende las fronteras de una entidad Federativa. “⁸⁹

Una de los ordenamientos de reciente creación que representa a dicha disposición, es el mencionado: “ Convenio de Colaboración que con base en el artículo 119 Constitucional celebran la Procuraduría General de la República, La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un Estados integrantes de la Unión, que fuera expedido el 25 de septiembre de 1993. “ El cual aún se encuentra en vigencia, con la colaboración reciproca global de las instituciones encargadas de vigilar la exacta observancia de las leyes en nuestros días, procurando que estas sean aplicadas con justicia, dentro de cada uno de sus respectivos ámbitos de competencia, valiéndose de la modernización y agilización de los métodos de investigación, para obtener resultado en el esclarecimiento de los hechos, que llevará a la institución al pleno conocimiento de la identidad de él o los probables responsables.

⁸⁹ *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, comentada por el Dr. Sergio García Ramírez, ob. cit., p. 63

En otro orden de ideas y dentro de la principales reformas de la Procuraduría, podemos apreciar la modificación a la selección, permanencia y promoción de los servidores públicos que ocupan cargos de importancia, considerados como sustantivos por sus características y funciones individuales. Cubriendo los objetivos fijados en la instauración del novedoso " Servicio Público de Carrera ", que representa la culminación de un ideal que pretende que la procuraduría, alcance el máximo grado de mejoría en todos sus aspectos, con la inevitable profesionalización y especialización de sus servidores públicos.

Programa en el que se prevé que el servidor público cuente con la óptima preparación y discernimiento jurídico, para resolver con eficacia y prontitud la problemática que se le presente, enfocando su formación profesional al aspecto de la seguridad pública, y más específicamente al ámbito del derecho represivo, para que de acuerdo a su preparación doctrinal y práctica, resuelva conflictos con su seguimiento.

Junto a la inserción de dicho programa se encuentra de la reforma que instaura la nueva estructura orgánica, por la que proyecta optimizar el servicio que la dependencia presta, encausándola a una "Desconcentración administrativa en sentido estricto, no apareja el nacimiento de otra persona jurídica y conserva la línea de autoridades entre el órgano central y el desconcentrado,"⁹⁰ Creando un concepto de

⁹⁰ Ibidem p. 32

unidades especializadas en la investigación de ilícitos con mayor incidencia en su ejecución.

En conclusión y tomando como premisa que “ La seguridad engendra el Estado de Derecho; es decir, un régimen de atribuciones, limitaciones y facultades ciertas.”⁹¹ Creemos que uno de los principales temas que predominan en la actualización de la normatividad del Ministerio Público, es el correspondiente a la Seguridad Pública, toda vez que fueron introducidas nuevas disposiciones que resultan determinantes para sus actuaciones, entre las que se encuentran las referentes a los requisitos para ingresar a la Procuraduría, como agente del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales. Adicionando y modificando la estructura, sus facultades y atribuciones, insertando adicionalmente la suplencia de los funcionarios que integran los mandos medios y superiores de la institución. Conjuntamente es modificada la estructura por tipo penal de las áreas de investigación, para configurar una Institución mas fortalecida contra la delincuencia.

3.1.1. ANÁLISIS DOGMÁTICO-JURÍDICO.

Las reformas a la legislación que sustenta a la Institución del Ministerio Público y que al mismo tiempo otorga mayores facultades al Procurador para dirigirla, parten de la “ Necesidad de dar nuevo vigor al

⁹¹ Idem

estado de derecho a fin de constituirlo en un marco legal de las garantías de todos los mexicanos, porque este proceso de cambio exige un gobierno de leyes y del fortalecimiento de sus instituciones mas estratégicas. " ⁹²

" Ya que la sociedad capitalina, se encuentra amenazada por la creciente inseguridad pública y más aún, profundamente agraviada por el alto índice de impunidad con el que se comenten los delitos, en especial cuando se comprueba que en ocasiones, quienes delinquen son los propios encargados de garantizar el orden y la paz pública y de procurar justicia; " ⁹³

Sobre el particular el Licenciado José Antonio González Fernández, estima que: " La complejidad y variedad de la vida moderna, exige instituciones con mayores niveles de especialización que puedan responder con eficacia y prontitud a las nuevas formas como se presenta el delito en nuestra sociedad. " ⁹⁴

Expresiones que han repercutido sobre la Institución, transformándose su estructura, en la que se comprende su funcionalidad y finalidad, que resumiremos en los siguientes rubros:

1.- *El nombramiento del Procurador y los requisitos para serlo;*

⁹² *Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.*, Confróntese, párrafo segundo, p. 1

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, tomo I, p. 36

- 2.- *La instauración formal y permanente del servicio civil de carrera;*
- 3.- *La reestructuración y desconcentración administrativa;*
- 4.- *La autocomposición ministerial en materia penal;*
- 5.- *La atención y presencia de la víctima u ofendido;*
- 6.- *La persecución de los delito del orden común;*
- 7.- *Las medidas que en materia de seguridad pública se apliquen;*
- 8.- *La protección de derechos humanos;*
- 9.- *La participación activa de los miembros de la comunidad en los programas de procuración de justicia.*

Otro tema a considerar es el que se consideraba normativamente correcto pensar que la persona indicada para nombrar al Procurador General de Justicia en el Distrito Federal, era el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, porque la capital del país se le considera como: " Circunscripción territorial que en los estados federales, sirve como cede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal. " ⁹⁵

Pero al cambiar las condiciones políticas, sociales y legales, la consideración antes referida también varía, para considerar poco a poco a este territorio geográfico como el Estado treinta y dos de la República, en el cual residan los poderes de la Unión, adquiriendo las características propias de un Estado Libre y Soberano, modificándose en consecuencia las políticas de seguridad pública, de procuración e

⁹⁵ Madrazo, Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano* .

impartición de justicia. Planteándolas como necesidades que son indispensables cubrir con la planeación, vigilancia y estricto seguimiento del personaje designado, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para hacerse cargo de la oficina del Procurador, bajo los lineamientos del artículo 10º del Estatuto de Gobierno, que ordena:

“ Al Ministerio Público del Distrito Federal, incumbe la persecución de los delitos y la representación de los intereses de la sociedad, atribuciones que se ejercerán en los términos de la Ley correspondiente. Estará a cargo de un Procurador General de Justicia, cuyo nombramiento y remoción estará a cargo del Jefe del Distrito Federal, con aprobación del Presidente de la República. “

Concediendo con esta disposición al Procurador, la jefatura de la Representación Social, señalando conjuntamente los requisitos, para intervenir en su destino, siendo los señalados en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Representante Social en comento, que son exigibles a la persona que aspire a este cargo público para que pueda acceder a ocuparlo. Hablemos pues de estos requisitos contenidos en el orden y apartados que a continuación mencionamos:

Fracción I: *“ Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. “*

Revisión sustentada en el precepto 32 párrafo primero de nuestra carta magna, que señala:

“ Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. “

El siguiente apartado sugiere, que la persona que ocupe el cargo, haya tenido anteriormente contacto con la problemática social, para lograr que sus decisiones se apeguen a la realidad del momento:

“ Ser originario o vecino del Distrito Federal, con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación. “

Sin embargo es de hacer notar que, sobre este apartado resultaría recomendable se realicen modificaciones para precisar los requisitos “originario” y “vecino”; ya que su actual redacción deja abierta la posibilidad de que el designado, haya nacido en algún lugar del interior de la República, comenzado a radicar en el Distrito Federal, poco tiempo antes del nombramiento. Modificación legal en la que se le exigirá al sujeto seleccionado que como lugar de nacimiento esta ciudad, o bien, que haya transcurrido la mayor parte de su vida en ella, es decir, que cuente con residencia permanente, persiguiendo que se encuentre identificado con la comunidad, pero principalmente con sus requerimientos de seguridad pública y procuración de justicia. Por este motivo podría exigírsele:

Ser originario y vecino ininterrumpido, del Distrito Federal, con pleno ejercicio de sus derechos, políticos y civiles.

La fracción III, del artículo 19 antes mencionado, prevé otro requisito, que surge de la concepción de que, a la edad de 35 años, el hombre se encuentra en pleno uso de sus habilidades y facultades psicomotrices, siendo en este orden de ideas que requiere:

“ Tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día de su designación. ”

Por lo que hace a la fracción IV, exige que el aspirante deba:

“ Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del derecho, y. ”

La antigüedad en este caso en la posesión del título de abogado conlleva según el pensamiento legislativo, la experiencia necesaria en todas las ramas del derecho, que no justifica que el designado cuente con la experiencia y conocimientos suficientes en el campo de la procuración de justicia en la materia penal, motivo por lo que deberá cambiar, para hacer mas eficiente su actividad.

En cuanto a la fracción final del precepto en comento, se refiere a la necesidad imperante de poseer reconocimiento ante la sociedad, que en ningún momento significa por si sólo, que el sujeto nombrado al cargo, sea de la suficiente calidad moral y de servicio, que requiere la sociedad, ya que sólo se contempla la aptitud ante la misma, como se expresa en el apartado que se transcribe a continuación:

“ Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso o por delito culposo calificado como grave por la ley ni estar sujeto a proceso penal. ”

Sin embargo nos parece que la última parte de esta fracción, resulta un tanto ociosa e innecesaria, porque debiera encontrarse libre de sospecha o condena, que lo haya encontrado responsable por su anterior actuar. Por lo que proponemos sea modificada esta fracción, para volverse mas estricta su exigencia, pudiendo quedar de la siguiente forma:

Gozar de magnifica reputación y no haber sido condenado penalmente de forma irrevocable.

Al igual también proponemos que se lleve a cabo la inserción de una fracción a este numeral, es decir la sexta, que señalará dentro de los requerimientos, que el sujeto nombrado por el Jefe de Gobierno, haya ingresado con anterioridad al " Servicio Civil de Carrera ", que deberá ser suficientemente avanzado técnicamente hablando, para generar verdaderos servidores públicos, que por vocación, convicción y conciencia de servicio, procuren que la justicia se imparta, en todas las materias del derecho, pero especialmente en el área penal. Propuesta que podría exigir:

Poseer el día de la designación con antigüedad mínima al servicio de la procuración de justicia por lo menos diez años, con la misma temporalidad en el servicio público de carrera, además de contar, con titulo profesional de licenciado en derecho.

En otro orden de ideas, la reestructuración y desconcentración administrativa, ya mencionada consisten básicamente en delegar funciones específicas, relativas a la investigación y perfeccionamiento jurídico de los delitos, con lo que se pretende llenar las

necesidades de seguridad pública, pero principalmente las de procuración de justicia. En este sentido el multicitado artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio Público, presenta las unidades administrativas que componen su estructura denominándolas de la siguiente forma:

- * *“ Subprocuraduría A, B y C, de Procedimientos Penales,*
- * *Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos,*
- * *Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad,*
- * *Oficialía Mayor,*
- * *Contraloría Interna,*
- * *Visitaduría General,*
- * *Coordinación de agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador,*
- * *Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos,*
- * *Supervisión General de Derechos Humanos,*
- * *Las Direcciones Generales siguientes: A, B y C, de Consignaciones; de Asuntos Especiales y Relevantes del Procedimiento Penal; de Asuntos de Menores e Incapaces; de Atención a Víctimas del Delito; de Control de Procesos; de Investigación de Delitos Contra la Seguridad de las Personas, Instituciones y la Administración de Justicia, de Investigación de Delitos Contra el Honor, Responsabilidad Profesional y Relacionados con Servidores Públicos; de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos; de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos relacionados con Instituciones del Sistema Financiero, de Investigación de Delitos Sexuales, de Investigación de Homicidios; de Investigación de Robo a Bancos y Delincuencia Organizada; de Investigación de Robo a Negocios y Prestadores de Servicios, de Investigación de Robo a Transporte; Jurídico Consultiva; del Ministerio Público en la Civil; del Ministerio Público en lo Familiar; de Normatividad y Control Operativo Técnico Penal; de la Policía Judicial; de política y Estadística Criminal; de Prevención del Delito; de Programación, Organización y Presupuesto; de Recursos Humanos; de Recursos Materiales y Servicios Generales; de Servicios a la Comunidad; de Servicios Periciales; así como de Tecnología y Sistemas Informáticos.*

Unidad de Comunicación social; y los siguientes órganos desconcentrados: Albergue Temporal, Delegaciones e Instituto de Formación Profesional. "

Unidades que por sus características especiales son incluidas en el programa de procuración de justicia 1995-2000, contemplando al mismo tiempo medidas que pudieran hacer mas pronta y expedita, la procuración e impartición de justicia, además de pretender que el Representante Social, actúe de forma inmediata, una vez que en su conocimiento se hayan puesto los hechos delictivos.

Pero como ha quedado expuesto también se modificaron las Subprocuradurías, tanto en sus atribuciones como en su estructura, para hacerlas mas completas y con mayor grado de eficacia. Creando al mismo tiempo unidades de menor jerarquía, denominadas Direcciones Generales especializadas, con el objeto de: " ... permitir al Ministerio Público actuar de mejor manera como investigador de los delitos y parte acusadora en procesos judiciales y además asumir el carácter de verdadero representante de la sociedad. " ⁹⁶

Unidades contenidas en el acuerdo A/003/96 del Procurador de Justicia, que señala con mas precisión diversas disposiciones en materia de distribución de competencias entre áreas centrales y desconcentradas de la dependencia " ... estableciendo una nueva estructura basada en el principio de profesionalización de los

⁹⁶ Ibidem, p. 2

agentes del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los miembros de los Servicios Periciales, con miras a establecer en la institución una investigación especializada de los delitos, la participación efectiva de la comunidad con la coordinación de otras instituciones y el desarrollo y sistematización de la información, a fin de hacer más eficiente la investigación y persecución de los delitos. " ⁹⁷

Veamos ahora la inserción en la legislación, de la obligación consistente en prestar atención a la víctima u ofendido del delito, alentando en ella, su intervención en el proceso judicial, otorgándole mayor fuerza a la figura jurídica de la coadyuvancia, entendida como el medio que tiene el denunciante para ayudar al Representante Social a obtener una resolución lo mas favorable posible para el.

" Esta nueva ley permitirá al Ministerio Público actuar de mejor manera como investigador de los delitos y parte acusadora en los procesos judiciales y además asumir el carácter de verdadero representante de los intereses de la sociedad; en suma, transformar a la procuraduría en autentica casa de la justicia. " ⁹⁸

De acuerdo a lo antes expresado hemos llegado a la conclusión, de que las reformas de 1996 a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, vienen a sentar

⁹⁷ Acuerdo A/003/96 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

⁹⁸ Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, p. 2

nuevas bases de organización y funcionamiento a la Representación Social, así como de sus auxiliares, la Policía Judicial y los Servicios Periciales; actualizando el concepto de delitos graves, que en nuestra Constitución, con anterioridad ya mencionada. Otorgando al igual, nuevas atribuciones al Representante Social, en materia de seguridad pública sujetándolo a su vez a las prerrogativas que le confiere la Ley de Seguridad Pública, para participar activamente en el Sistema Nacional de dicha Seguridad.

3.1.2 EL ALCANCE Y SUS BENEFICIOS

Las modificaciones producidas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, en fecha 26 de abril de 1996, se produjeron en momentos en que “ La sociedad capitalina se encontraba amenazada por la creciente inseguridad pública y más aún profundamente agraviada por el alto índice de impunidad con el que se cometen los delitos... ”⁹⁹

En consecuencia, los alcances de estas modificaciones se podrán apreciar en la medida en que los servidores públicos de la dependencia, apliquen estrictamente los lineamientos que se presentan en la ordenanza institucional, para combatir frontalmente a la delincuencia y al crimen organizado, es decir, el alcance de las modificaciones a la

⁹⁹ Ibidem, p. 2

normatividad del Representante Social, se dirigen a la construcción de un estado de leyes, que garantice la cabal aplicación de la justicia sin excepción, sin privilegios, ni impunidades.

Estas entre otras, fueron las razones por las cuales, se reestructuro la etapa primaria de la investigación, que ya desde el momento mismo en que el ciudadano se presenta ante el Representante Social, a dar noticia de los hechos que han agredido directamente a sus bienes jurídicamente tutelados, a efecto de que lleve a cabo las diligencias necesarias que logren el castigo del responsable y resarcimiento del daño sufrido.

A la par de dicha modificación orgánica, se otorgan al Ministerio Público mayores facultades que le permiten deservolverse en sus funciones, complementadas con otras; encausándolas todas al fortalecimiento de los lineamientos existentes en materia de procuración e impartición de justicia de carácter eminentemente represivo. Presentando de igual forma, alcances significativos en materia de selección, formación y permanencia de los funcionarios que laboran para la institución, como es la instauración del " Servicio Público de Carrera", que previene: " Entre las atribuciones del Instituto, participar en el diseño y operación del servicio civil de carrera, estableciendo los programas para el ingreso, formación, permanencia, promoción y emitir opinión sobre su organización interna, además de participar en el desarrollo y funcionamiento del servicio, así

como aprobar los planes y programas de estudio, vigilando de igual forma la calidad de la educación, brindada y el diseño de los concursos de ingreso y promoción de los servidores públicos. “¹⁰⁰

Por otro lado se beneficia la institución, con la aplicación de las bases que formulan, regulan y desarrollan el sistema que permita la correcta aplicación del multicitado “Servicio Civil de Carrera”, que en la medida de su correcta aplicación permitirá acceder, a verdaderos profesionales en cada rama de la procuración de justicia y mejoramiento en todos los aspectos de la actividad que desarrollen.

“ ... el buen funcionamiento de la justicia depende mas de los hombre que de las leyes. “¹⁰¹

De ahí que dicho programa contiene avances substanciales en el mejoramiento del nivel de preparación de los servidores públicos que intervienen en la procuración de justicia, sin embargo deja a un lado disposiciones sobre la necesidad de que estos, obtengan una continua profesionalización y especialización, de las funciones que desempeñan cada uno. Aún y cuando todavía existen las mencionadas unidades especializadas en investigación que son consecuencia de las políticas criminales del momento, pero no prevén la metodología para seleccionar y capacitar a su personal, precisando

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, comentada por el Dr. Sergio García Ramírez, p. 36

únicamente los tipos penales en los que serían competentes para investigar, previendo potestades de atracción y retracción de los mismos.

Otro alcance de relevancia, lo representa la instauración del Consejo Interno del Ministerio Público, que tiene su actuar como cuerpo colegiado de consulta exclusiva del Procurador y el cual proponemos mejor para que intervenga directamente como órgano de consenso y decisión en la problemática cotidiana de muy difícil solución. Así como la instauración a últimas fechas del Comité de Profesionalización, dependiente del Consejo Consultivo del Instituto de Formación Profesional.

Por otro lado se establece en el estatuto de gobierno, que el jefe del gobierno nombrara al Procurador, con aprobación del Presidente de la República según se establece su propio numeral décimo. Tomando en consideración las modificaciones de los requisitos para ser Jefe del Ministerio Público, por que anteriormente era omitido este renglón para únicamente remitirnos a la Ley Orgánica del Poder Judicial de esta ciudad capital. Señalando el artículo 12, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Institución que:

“ Para ser Procurador General de Justicia se deben reunir los mismos requisitos que para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y deberá residir en el lugar en donde tenga su asiento los poderes Federales. “

En relación a los requerimientos antes señalados, en la iniciativa de ley presentada el 8 de marzo de 1993, el ejecutivo federal señaló: " Los requisitos para ser Procurador General de Justicia del Distrito Federal, previstos en la iniciativa, son equivalentes a los señalados en el artículo 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ser Procurador General de la República y además, se incorporan otros que garantizan la probidad y profesionalismo de quien desempeña esta función. En consecuencia se dispone que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, deberá ser ciudadano por nacimiento, tener cuando menos 35 años el día de la designación, poseer título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de 10 años y experiencia en esta disciplina, gozar de buena reputación y no haber sido condenado ejecutoriadamente, por delito doloso o por delito culposo calificados como graves por la ley ni estar sujeto a proceso penal."¹⁰² De esta manera los beneficios que arroja el formal establecimiento de los requisitos que debe cumplir el individuo designado al cargo de referencia, son variados pero resultan insuficientes para el actual acontecer criminal de la Ciudad de México.

Interesantes también resultan los beneficios que la reestructuración administrativa a producido que como hemos dicho: "...no aparejo el nacimiento de otra persona jurídica, sino una variante en la que se conserve la línea de autoridad, de patrimonio y de órganos de gobierno

¹⁰² *Iniciativa de la modificaciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, enviada a la cámara de Diputados, México 1996, p. 3

propios, con sujeción a determinadas directrices, así como de los controles considerados como generales. “¹⁰³

Así pues es claro que este movimiento en los órganos de procuración de justicia resultan encaminado a resolver problemas en materia de seguridad pública, considerada como uno de los valores de fondo mas elevado para la comunidad y a la que debieran plegarse todas las normas sociales, porque engendra en sus integrantes la conciencia plena de que sus derechos serán plenamente respetados y vigilados evitando su transgresión, por lo que se dispone al respecto en el artículo 2º fracción IV, de referida Ley Orgánica del Ministerio Público, lo siguiente:

“ La institución del Ministerio Público en el Distrito Federal ..., tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes, ... IV. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. “

En torno a esta normatividad la Ley de Seguridad Pública, prevé en su artículo 4º, que:

“ Corresponde al Departamento y a la Procuraduría por ser esta última la institución y en que se integra el Ministerio Público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de competencia. “

¹⁰³ Ibidem, p. 2

Obligando a los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, dispongan lo necesario, de acuerdo a sus facultades para cumplir las disposiciones dictadas en torno a la Seguridad Pública.

Por otro lado es de comentar, que las modificaciones a los numerales que se refieren a la protección a los derechos humanos de las personas se encuentran relacionadas con lo previsto en lo general por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo particular en el Código Procesal Penal.

Al respecto Sergio García Ramírez, ha expresado “ En nuestro país la clave de los derechos humanos es la cultura que los recibe, los proclama, los exige y los define. ”¹⁰⁴ Promoviendo su protección, entre los servidores públicos de la procuraduría, para generar una cultura de respeto al “ Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones reconocidas al hombre en su individualidad y colectividad.”¹⁰⁵

Derechos también entendidos como: “ El conjunto de normas legales que tienen por objeto en esencia, la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de las garantías individuales previstas por el orden jurídico mexicano. ”¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, comentada por el Dr. Sergio García Ramírez,, ob. cit. p. 52

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 1063

¹⁰⁶ *El Ministerio Público Especializado*, ob. cit. p. 360

Tema que ha generado concepciones diversas entre ellas la vertida por el maestro Rafael de Pina Vara, que refiere: " Reciben esta denominación aquellos derechos que corresponden al nombre por su propia naturaleza, como fundamentales e innatos, tales como los de propiedad, libertad, seguridad y resistencia a la opresión, formulados en la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, y de los llamados derechos sociales. " ¹⁰⁷

Al comentar sobre el tema el Licenciado Sergio García Ramírez, señala que: " Desde luego la cultura del respeto a los derechos humanos demanda ciertas medidas y determinadas modificaciones en la organización y preparación personal. "

Ahora bien, se establecen modificaciones llevadas a cabo en la normatividad recurrida beneficios sobre atribuciones que podrá ejercer el Procurador, por sí o por medio de sus agentes y auxiliares, sobresaliendo entre estos la fracción IX, del artículo 2º que a la letra refiere

" 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 sus titular o de sus agentes auxiliares . . . :

IX.- Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;"

Prevención que beneficia en forma directa a la sociedad, porque se propicia la intervención de los particulares en el ejercicio

¹⁰⁷ De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 18a Edición. Editorial Porrúa, S.A., México. 1992.

público, así como en acciones de procuración de justicia, que constituyen actos de autoridad o de parte procesal. Siendo ejemplo tangible de esta participación ciudadana, los comités y subcomités de seguridad pública, instalados en cada comunidad, para acordar directamente con las autoridades responsables de la Seguridad Pública, planificando conjuntamente las medidas a tomar para solucionar la problemática que les aqueja.

3.1.3 MODIFICACIONES ORGÁNICAS.

A lo largo de su historia la procuraduría, ha sufrido innumerables modificaciones orgánicas, de las cuales por su trascendencia sobresalen las expedidas el 26 de abril de 1996, que corresponden a la Ley Orgánica y las posteriores a su Reglamento, expedidas en fecha 15 de julio del mismo año, siendo en estas últimas donde se expresan disposiciones en materia de órganos desconcentrados, entre ellos el considerado como " Delegación ", provista de innumerables facultades, como es la jurisdicción por territorio, autonomía técnica y operativa, pero siempre bajo el mando inmediato del Jefe de la institución. Proviendolo de los recursos logísticos, humanos y materiales necesarios, para que actúe de manera pronta, expedita y con eficacia en los asuntos que les corresponda conocer según su competencia. Esto último con apego al acuerdo dictado en líneas anteriores mencionado, por el

Procurador número A/003/96, el 17 de julio del año pasado, en el que son orgánicamente adscritas las unidades administrativas de la institución y en el que se establecen al mismo tiempo las reglas de distribución de competencia entre las diversas áreas, tanto centrales como desconcentradas.

En el mismo sentido esta ordenanza señala en sus considerandos, los lineamientos y las directrices de investigación, que deben seguir en el desempeño de sus funciones para guiar " ... la actuación de los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial, con unidades administrativas especializadas de acuerdo a los diversos tipos de delitos previstos en la legislación e integración de las averiguaciones previas; así como en el ejercicio de la acción penal y evitando la dispersión de esfuerzos, así como, fortaleciendo el combate efectivo a la delincuencia,"¹⁰⁸

Son de igual manera relevantes como ya quedo expuesto , las modificaciones a las Subprocuradurías de Control de Procesos y de Averiguaciones Previas, convirtiéndose ahora en tres unidades de mando superior, que cuentan con atribuciones mas complejas sobre el procedimiento penal, con facultades de iniciación, consignación y seguimiento de la averiguación previa, es decir de control de procesos, siendo por todo ello denominadas " de Procedimientos Penales ", con las nomenclaturas A, B y C.

¹⁰⁸ Acuerdo A/003/98 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ob. cit.

En este sentido es modificada también la Subprocuraduría Jurídica y de Política Criminal, transformada para quedar como Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, enalteciendo la defensa de los derechos inherentes al hombre.

Por otro lado, se transforma de igual manera la referente a los Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad, para quedar como Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

Por último, es necesario referirnos a las modificaciones orgánicas, mediante las que se insertan dos órganos, que funcionaban de tiempo atrás sin fuerza jurídica, debido a que eran considerados como unidades de apoyo, sin mayor importancia; pero que su actividad revestía trascendencia social otorgándoles las facultades como elementos de carácter sustantivo, que actúan en favor de las víctimas, de incapaces y en general de los ofendidos por el delito. A la primera unidad se le denominó Albergue Temporal, que tiene como fin la protección de menores en situación de abandono, conflicto, daño o peligro, relacionados con averiguaciones previas, procesos penales, familiares o civiles, brindando además protección a menores discapacitados.

" Dicha protección debe de ir acompañada de atención psicopedagógica que incluya actividades complementarias como son las culturales, sociales y recreativas, para lograr se sobrepongan a los actos

delictivos de que fueron objeto. Al mismo tiempo se pretende que su desarrollo sea integral y acorde a sus necesidades, por ejemplo los menores discapacitados deben ser tratados según sus padecimientos, enfermedades y disminuciones físicas o mentales. " ¹⁰⁹

La segunda de las unidades, se trata de la Coordinación General de Investigación de Robo de Vehículos, como unidad especializada encargada de " Recibir denuncias o querellas sobre acciones y omisiones que puedan constituir delitos relacionados con el robo de vehículos automotores terrestres ... " , (artículo 14 fracción I) Y que resulta relevante su inclusión en la estructura, por tratarse de uno de los ilícitos mas productivos y de mayor incidencia en la actualidad.

Para concluir y de acuerdo a lo anteriormente expuesto podemos decir que la nueva estructura orgánica pretendió en su tiempo, ser un paliativo a las exigencias sociales de procuración de justicia, que se cubiertas parcialmente, aún cuando la pretensión del Procurador que las instituyo era alcanzar un alto grado de especialización y profesionalización de los servidores públicos.

¹⁰⁹ *Revista Procura*, Editorial Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, Octubre 1997, p. 14

3.2 REPERCUSIÓN Y ALCANCES DE LAS REFORMAS A LA DESIGNACIÓN DEL JEFE DE LA INSTITUCIÓN.

Es en este punto donde haremos referencia a la trascendencia y significado de las reformas de 1996, a la Ley Orgánica de la dependencia que enmarca al Ministerio Público, refiriéndonos en forma especial a la designación del Procurador, porque sobre éste recae la responsabilidad de la seguridad pública y la procuración de justicia.

Por ello resulta necesario, señalar que en estricto apego a derecho, el proceso de nombramiento de dicho titular, se ha modificado partiendo de la base del artículo 12º de su propia Ley Orgánica que anteriormente disponía:

“ El Procurador General de Justicia del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República de quien dependerá en forma directa en los términos de la fracción VI, base quinta del artículo 73 y de la fracción II, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ”

El primer apartado al que se refiere el texto transcrito, es decir, el 73 base quinta, fracción VI, Constitucional:

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

Por cuanto hace al artículo 89, fracción II, se refería a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, que constituye el antecedente directo de la actual redacción del 122 Constitucional; ordenamiento que señalaba como facultad del presidente de la República:

“ II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ... ”

Emilio O`Rabasa, justifica tal mandato de la forma siguiente: “ ... como se trata de sus colaboradores inmediatos y él es el responsable de la política interna y externa, así como de la administración pública, lógico resulta que pueda seleccionarlos sin estar sometido a ninguna limitación. “ ¹¹⁰

Cabe subrayar que la facultad del ejecutivo federal antes descrita, en nuestros días aún se venía aplicando, contradiciendo en cierto sentido las reformas Constitucionales que disponen como única facultad del Presidente de los Estado Unidos Mexicanos:

“ Aprobar el nombramiento o remoción en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;”

Pero es hasta 1996, cuando con las reformas, se ajusta la potestad del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para precisar los términos en los que será el Procurador, designado o removido, según se

¹¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, intervención de Emilio O`Rabasa, Colección Popular, p. 368

encuentra en el numeral 19 de la Ley Orgánica en vigor, que a su vez nos remite al artículo 122 párrafo sexto, apartado "D" de nuestra Constitución Política, en el que se ordena:

" El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por el Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva, determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento, "

Por consiguiente en el Estatuto de Gobierno del Distrito federal, también aparece regulado el Ministerio Público del Fuero Común, bajo la siguiente previsión:

" El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República. " (artículo 10º)

3.2.1 REQUISITOS PARA SER PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

A partir de la Ley Orgánica de la procuraduría promulgada en 1983, se estableció en el párrafo segundo del artículo 12º, los requisitos para ser designado titular del Ministerio Público, ordenándolos de la siguiente forma:

" Para ser Procurador General de Justicia se deben reunir los mismos requisitos que para ser magistrado del Tribunal superior de Justicia, que son los siguiente:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles “, entendiéndose que el individuo debe de ser de origen mexicano, mayor de edad, sin estar sujeto a estado de interdicción y fuera de alguna institución penitenciaria.

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años de edad cumplidos al día de la designación; “previéndose así que el individuo cuente con el máximo de desarrollo de sus facultades tanto físicas como mentales.

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello; “con lo cual se trata de que la persona nombrada, cuente con la experiencia suficiente en el campo del derecho, tanto de carácter científico, como práctico.

IV.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y “, de tal manera que es de entenderse que se deja abierta la posibilidad de que el designado haya vivido en otro punto geográfico del país y que no sea originario del Distrito Federal.”

V.- Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia, en servicio de la República por un tiempo menor de seis años, “

Es notorio que la norma transcrita, contiene prácticamente todos los mismos requisitos que la normatividad orgánica del Poder Judicial del Distrito Federal, por lo que consideramos que las reformas al respecto, se dieron únicamente para independizar, la separación de ambas instituciones, entre los poderes ejecutivo y judicial

Posteriormente con las modificaciones a la Ley Orgánica de 1996, se “ ... contienen algunos avances con respecto al régimen aplicable a la procuración federal de justicia. Esto obedece a que la ley distrital no se encuentra ceñida, como la federal, por disposiciones

constitucionales muy discutibles; lo mismo en lo que se refiera a las condiciones para la designación del Procurador de la República, que en lo que toca a los requisitos para la elección de Ministros de la Suprema Corte de Justicia." ¹¹¹

Lo cierto es que en esta materia el artículo 19 de esta Ley Orgánica, establece los requerimientos básicos a cubrir por el titular del Ministerio Público, que se contienen de acuerdo a los apartados que a continuación desglosaremos para comentarlos:

Fracción I.- " *Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;* "

Redacción que constituye un imperativo en la legislación mexicana, íntimamente relacionado con los preceptos 30 y 35 de nuestra carta magna, el primero se refiere a la obtención de la nacionalidad mexicana, mientras que el segundo, se refiere a prerrogativas del ciudadano de la República.

Fracción II.- " *Ser originario o vecino del Distrito Federal, con residencia efectiva de dos años anteriores al día de la designación.* "

Apartado que constituye en sí, una novedosa variante, toda vez, que anteriormente sólo se le exigía haber residido en el país durante dos años anteriores, al día de la designación, sin requerir mayor formalidad en el conocimiento del acontecer delictivo y de la procuración

¹¹¹ *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, comentada por el Dr. Sergio García Ramírez, ob. cit., p. 32

de justicia en esta ciudad. Pero resulta insuficiente porque es amplia y de diversas interpretaciones que no ayudan a combatir la criminalidad, siendo necesario sea modificado para quedar como en líneas anteriores quedo expresado.

Fracción III.- *“ Tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día de su designación; ”*

Imperativo que establece la edad mínima con que debe contar el individuo al recibir el nombramiento, pero deja abierta la edad limite, lo cual no resulta del todo prudente, porque, el ser humano al tener edad avanzada comienza a sufrir disminución en sus facultades psicomotrices y mentales, disminuyendo su eficiencia, motivo que nos lleva a reiterar la propuesta hasta en líneas anteriores.

Fracción IV.- *“ Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho y contar con experiencia en el campo del Derecho; y ”*

Previsión que difiere con la legislación anterior, que únicamente exigía cinco años, sin hacer ninguna anotación sobre la experiencia necesaria para ocupar tal cargo público, misma que es indispensable para el aspirantes porque de acuerdo a ella se podrán aplicar o no, las medidas necesarias para el combate a la criminalidad.

Fracción V.- *“ Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal. ”*

Cubrir este requisito resulta necesario para que la sociedad alcance confiabilidad en aquel funcionario que se encargue de procurar justicia, pero debería ser más estricto, exigiendo en lugar de no haber sido condenado, que se encuentre libre de sospecha alguna, y no haber cometido ilícito antes del nombramiento.

De acuerdo a lo anterior, es de proponerse se lleven a cabo algunas modificaciones legislativas, tendientes a lograr, que el abogado designado, sea el idóneo para ocupar el cargo de Procurador General de Justicia.

3.2.2 ATRIBUCIONES LEGALES

Con anterioridad en el presente trabajo nos hemos referido a las atribuciones y deberes del Procurador General de Justicia ^(*), por ello ahora únicamente haremos referencia a las prerrogativas de mayor importancia que: “ Establezcan condiciones legales, institucionales, administrativas, así como de comportamiento ético del Ministerio Público, de la policía judicial y Servicios Periciales, que aseguren a los capitalinos la debida protección de su integridad física y patrimonial, y un ambiente propicio para su desarrollo. “ ¹¹²

^(*) supra inciso 2.3

¹¹² Programa de Procuración de Justicia 1993-2000, p. 25

“ Para lograr con dicho precedente que la procuraduría se constituya en auténtico vigilante de la legalidad y persecutor de los delitos, y realice sus acciones, con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico le ha conferido. “ ¹¹³

En este orden de ideas dentro de las atribuciones legales que el propio Procurador General de Justicia, sea quien realice los estudios correspondientes de criminalidad, así como la formulación y ejecución de lineamientos que la combatan; facultad complementada con las iniciativas presentadas a asamblea legislativa local, teniéndose a mejorar la persecución de los ilícitos del orden común.

Al respecto en nuestra legislación común vigente, se instruye al titular de la procuraduría, para que sean acatadas las medidas que en ésta materia, disponga la Ley de Seguridad Pública, en coordinación con otras entidades de Seguridad Pública y Procuración de justicia, siempre bajo las prerrogativas del Sistema Nacional instruido en la materia para concebirlo como la instancia que “ ... fija una conferencia de procuración de justicia, prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, virtualmente sustituida, para dar paso a una independiente especializada en la materia. “ ¹¹⁴

¹¹³ Idem

¹¹⁴ Ibidem. p. 51

Al igual es insertada dentro las potestades del Procurador, el poder dictar las medidas necesarias para prevenir en lo posible las conductas delictuosas, en otras palabras, las acciones preventivas consideradas por los autores como de preparación y disposición para impedir que un delito se produzca, con los efectos negativos que lleva consigo en contra de algún ente social. Por esta razón, la prevención del delito, de ninguna manera debe ser considerada unilateral, sino bilateral o participativa, que acerca a las autoridades con la sociedad, inter-relacionandose para provocar mutua cooperación, que produzca la permanencia del estado de derecho. Y al igual es participativa, en la medida en que la autoridad señale, puntos obligados para evitar la producción de delitos, enfatizando el cuidado que cada individuo debe guardar en su vida cotidiana para evitar que sus bienes jurídicamente tutelados sean afectados.

Por este motivo y para el debido sustento jurídico, es en el mes de diciembre de 1995, fue presentado el manual de Prevención del Delito, pretendiendo contener una detenida y acuciosa descripción de las medidas a seguir para prevenir con eficiencia los delitos, involucrando a los sectores tanto públicos como privados, haciendo énfasis al mismo tiempo las conductas antisociales que mas frecuentemente se originan, sin olvidar los factores criminogenos que las propician. Entendiéndose para estos efectos como víctimas u ofendidos por el delito; a: "... todo aquel sujeto que ha sufrido en su persona, bienes o en general en su *status*

jurídico, una ofensa, daño, ultraje, menos cabo, maltrato o injuria, proveniente de un sujeto externo. “¹¹⁵

Sergio García Ramírez, sobre el particular comenta: “ Vale la pena precisar los conceptos: Ofendido es el sujeto pasivo del delito, quien ve suprimidos o mermados sus bienes jurídicos como efecto inmediato y directo, del comportamiento delictivo: el robado, el defraudado, el lesionado, el secuestrado, el calumniado. Víctima, en cambio, es tanto ese mismo ofendido como cuales quiera otras personas que sufren -pero a título de sujetos pasivos del ilícito-, las consecuencias dañosas generadas por un delito: así los familiares o dependientes económicos de ambos sujetos; activo y pasivo. “¹¹⁶

Es de acuerdo a lo anterior como entendemos que, la atención a víctimas del delito constituye una nueva concepción legal, planteada como un apoyo determinante, que permita su atención y asesoramiento legal, para propiciar su integración como coadyuvante en todo el procedimiento penal, llevando a cabo las gestiones necesarias para el debido ofrecimiento de pruebas, recibiendo al mismo tiempo la asesoría legal correspondiente. Para promover sea garantizada en forma suficiente y efectiva, la reparación de el o los daños materiales producidos en consecuencia de la consumación del hecho delictivo.

¹¹⁵ Oñate Laborde, Santiago, et al, *Diccionario Jurídico Mexicano*, s/e, Editorial Porrúa S.A.

¹¹⁶ *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, comentada por el Dr. Sergio García Ramírez, ob. cit., p. 42

“ Encontramos que en materia de servicios a la comunidad, se contemplan nuevas atribuciones del Ministerio Público para vincular a grupos organizados y representativos de los sectores social y privado con el quehacer de la institución, proporcionando capacitación a los miembros de la comunidad, con objeto de coadyuvar a la creación de una cultura jurídica entre la población; promoviendo conjuntamente acciones que mejoren la atención que deben brindar los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones con la debida información general sobre sus facultades y servicios, a efecto de recoger la opinión de los capitalinos en torno a la procuración de justicia. ”¹¹⁷

El anterior pensamiento pretende acercar mas a la procuraduría con la comunidad en la que se encuentra inmersa, estableciendo, un canal de comunicación eficaz, que permitirá mejorar los aspectos del ejercicio de las acciones de la institución, con el inminente fortalecimiento de la confianza ciudadana en sus instituciones de justicia.

Finalmente la última de las disposiciones innovadoras, se encuentra en el establecimiento normativo de la obligación de auxiliar a otras autoridades de la Federación, en la persecución de los delitos del orden común, dentro de las facultades propias de cada una, con la cooperación de sus cuerpos de seguridad pública. Estableciéndose al efecto, los lineamientos para conseguir la efectiva procuración de justicia, pero tomando en cuenta las facultades de cada órgano, considerando de

¹¹⁷ Cfr, Iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, párrafo 43.

forma particular los lineamientos contenidos en los convenios, bases e instrumentos de comunicación y coordinación, instrumentados al efecto.

3.2.3 REPERCUSIÓN JURÍDICA DE LA DESIGNACIÓN DEL PROCURADOR.

El Procurador General de Justicia, es su calidad de consejero jurídico del Gobierno del Distrito Federal, al ser nombrado genera, diversas repercusiones en el ámbito jurídico e institucional, ya que en su persona recae la potestad de coordinar la gestión de los órganos encargados de promover tanto una pronta, como expedita procuración e impartición de justicia, además de que establece acciones en materia de seguridad pública y persecución de los ilícitos, pretendiendo que en el marco de estricto derecho sean efectivas.

Partimos de esta premisa para presentar la trascendencia de la investidura del Jefe del Ministerio Público, contenida en el numeral 10º del Estatuto de Gobierno de esta ciudad, que a la letra prevé:

“... incumbe al Ministerio Público, que va desde el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su Ley Orgánica. “

Asimismo es definida doctrinalmente la institución social como “ El órgano que, por mandato constitucional, le corresponde la investigación y persecución de los delitos, así como ser el representante de la sociedad. ”¹¹⁸

Por cuanto hace a las atribuciones del Procurador, la Ley Orgánica de la Institución, dispone en su precepto 2º, fracciones IV y V, lo siguiente:

“ 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 sus titular o de sus agentes auxiliares . . . :

“IV.- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de políticas criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer mas eficientes, la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia. ”

y V.- Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Participando en las instancias de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la Ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema. ”

Se faculta de igual forma, a dicho funcionario, para que de acuerdo a los lineamientos que el propio Jefe de Gobierno señale, actúe sobre políticas en materia de seguridad pública, sujetándose a lo dispuesto por el artículo 67 fracción XX, inciso a), del Estatuto de Gobierno. para actuar dirigiendo y controlando las unidades

¹¹⁸ *El Ministerio Público Especializado*, ob. cit., p. 363

administrativas que regulen a la policía,^(*) que se encuentra al mando directo e inmediato del Representante Social.

Así la impartición de justicia de carácter penal, se promoverá de acuerdo a las disposiciones del propio Procurador, que con la facultad que le confiere el artículo 7º fracción i del Reglamento de la Ley Orgánica, fija, dirige y controla las políticas de procuración de justicia, que se llevarán a cabo con la energía que el momento exigía.

Es aquí donde resulta importante señalar, que cada nuevo titular, va a determinar de acuerdo a su propia concepción, como se combatirá la criminalidad, generando con su cambio que toda la estructura orgánica se modifique, siguiendo las necesidades y requerimientos del momento, con conocimiento de los requerimientos existentes para la investigación y persecución de los ilícitos del orden común.

En este sentido la Ley Orgánica de la institución, plasma las bases de estructuración orgánica para quedar como sigue:

Artículo 16: " *La Procuraduría estará a cargo del Procurador titular de la institución del Ministerio Público quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la institución.* "

^(*) Denominación que es modificada en las últimas reformas de la Constitución Política, desapareciendo la de Policía Judicial, por considerarla impropia e infundada para el actual orden jurídico

Dispositivo íntimamente relacionado con la estructura de órganos administrativos que integran a la procuraduría, quedando a la libre decisión del titular que:

“ ... únicamente se sujetará al presupuesto financiero que le sea asignado; por lo que podrá contar con Subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Supervisores, Visitadores, Subdelegados, Directores de área, Subdirectores de área, Jefes de unidad departamental, agentes de la Policía Judicial, Peritos y personal de apoyo administrativo, que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y quienes tendrán las atribuciones que señalen las normatividad aplicable. “⁽¹⁾

Pero esta organización, al ser planteada, también deberá hacerse del conocimiento del propio Presidente de la República, para que a su vez y de acuerdo a sus facultades, sea puesta a consideración del poder legislativo; para que de ser aprobada, se establezca normativamente en el Reglamento de la Ley Orgánica y proceder a instaurar, las unidades administrativas necesarias, con sus respectivas atribuciones y facultades.

Otro efecto inmediato del nombramiento del titular de la dependencia, se encuentra en los lineamientos de trabajo, que bajo el siguiente renglón se reproducen:

Artículo 5º: *“ La Procuraduría planeará, conducirá y desarrollará sus actividades en forma programática y de conformidad con las políticas, estrategias, prioridades y restricciones que para el logro de objetivos y metas determine el Procurador, conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ... “*

⁽¹⁾ Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En este se obliga al titular de la Institución, a instruir debidamente a sus subalternos, para lograr con éxito los objetivos y logros de aquellos programas planteados. Podemos ejemplificar esta ordenanza con las atribuciones de los Subprocuradores, que les exige:

“ Someter a la consideración del Procurador la organización interna de las unidades administrativas de su adscripción, así como en su caso, los procedimientos administrativos y las normas de coordinación y operación. ”

De igual manera la unidad administrativa denominada Coordinación de agentes Auxiliares del Procurador, entre sus prerrogativas se encuentra:

“ Establecer de conformidad con los lineamientos que emita el Procurador, los criterios para la integración, control y seguimiento de los dictámenes sobre la procedencia del no ejercicio de la acción penal. ” (artículo 13, fracción II, del Reglamento de la Ley Orgánica)

Por otro lado, como consecuencia del cambio de titular de la Institución social, también se modifica la forma de tratar los problemas de los órganos administrativos internos, para ejemplificarlo tenemos el apartado que obliga al titular a:

“ ... expedir las bases para la organización y funcionamiento del Albergue Temporal, a fin de que cumpla eficientemente con sus funciones de conformidad con los objetivos siguientes: I.- Proteger los derechos e intereses de los menores e incapaces; II.- Coordinarse con instituciones públicas o privadas que tengan por objeto la asistencia social de menores o incapaces a fin de brindarles protección: ” (artículo 40 del Reglamento de la Ley Orgánica)

En resumen, los efectos jurídicos producidos por la designación del Procurador de Justicia, como hemos visto son variados e importantes, toda vez, que a raíz del cambio, modifica todas las instrucciones dispuestas para el despacho de los asuntos en investigación y seguimiento.

3.3 DIVERSOS CRITERIOS PARA LA DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE LA INSTITUCIÓN.

La historia del Ministerio Público en el Distrito Federal, se ha carecido de algún criterio doctrinal o jurídico bien establecido, que contenga el mínimo de observaciones que debiera seguir el encargado de realizar la designación del Procurador General de Justicia, es decir, no ha existido norma alguna que haya guiado al Presidente de la República y en ultimas fechas, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para guiarlo en la designación del titular de la Procuración de justicia.

En este sentido, la legislación desde inicios de siglo se concretaba a ordenar únicamente los requisitos, omitiendo señalar quien seria el encargado de calificar y aprobar en su caso dicha designación, por considerarse desde entonces como uno mas de los cargos públicos con que cuenta el gobierno de la ciudad.

Sin embargo y en ausencia de juicios establecidos, debemos considerar únicamente los requisitos a cubrir por el aspirante al cargo de Procurador, como aquellos criterios jurídicos a seguir por el personaje con potestad de elegir al Procurador.

Pero es conveniente, hacer notar primero que en las legislaciones iniciales del Ministerio Público en México, no se mencionaba, quien sería el encargado de realizar el nombramiento; y no fue sino hasta la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales de 1903, donde en su artículo 7º, ya se establecían de la siguiente forma, las condiciones necesarias para contar con esta calidad.

“ Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años y abogado titulado oficialmente con cinco años por lo menos, de ejercicio profesional,... ”

En la siguiente legislación del Ministerio Público en el año 1919, se aumentan los requisitos, disponiendo que además se debía:

“ Ser mexicano por nacimiento, contar con mas de 35 años de edad, de buena conducta ”.

En la subsecuente normatividad del Representante Social expedida en el año de 1929, únicamente se llevaron a cabo precisiones sobre los requisitos en comento, para quedar de la siguiente forma:

artículo 9: *“ Para ser Procurador de Justicia, se requiere, ser ciudadano mexicano por nacimiento en el pleno ejercicio de sus derechos, abogado con título oficial expedido por autoridad o corporación facultada para ello y registrada en el Tribunal Superior*

de Justicia del Distrito Federal, mayor de 35 años, y cuando menos con cuatro años de práctica, que se contarán desde la fecha en que legalmente haya sido autorizado para ejercer la profesión."

En seguida y con el decreto por el cual se reforma la multitudada Ley Orgánica, de fecha 7 de octubre de 1931, se aumentan a cinco, el número de años de práctica profesional, con que debe contar el abogado designado como Procurador.

Posteriormente en la legislación de 1954, ya aparece el primer mandatario de la Nación, como el encargado de nombrar y remover al titular del Ministerio Público, omitiendo los requisitos a cubrir por la persona designada y dejando como ahora sin previsión alguna el perfil que debiera cubrir.

Situación normativa que fuera corregida en el pronunciamiento de la ley de 1971, que en su artículo 4º disponía:

" Para ser Procurador General de Justicia se deben reunir los requisitos que para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia. "

Y es con este ordenamiento, que se somete en cierta forma la Procuraduría al Poder Judicial del entonces Distrito y Territorios Federales, que en su Ley Orgánica de 1969, los requisitos para ser magistrado, consistentes en:

artículo 26: " ... a) Ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos cívicos y políticos,

b) *No tener menos de 30 años de edad, ni mas de 35 el día de la designación pero si al concluir el ejercicio sexenal, excedieran de esta edad podrán ser nombrados para el siguiente periodo hasta alcanzar los 70 años en que será sustituido. "*

Inciso que es singular, dado que establece temporalidad en el ejercicio del cargo, lo cual nunca ha dado resultado, toda vez, que ya se considera como cargo que le era conferido a persona de confianza del mandatario, quien contaba con facultad de removerlo cuando así lo decidiera; resultando este apartado también diferente porque además del sexenio, podía seguir ocupándolo por otro periodo consecutivo, situación que hasta nuestro tiempo no ha ocurrido. En esta legislación es incluida la formalidad contemplada en el inciso c), del precepto vigente, al señalar que la persona nombrada necesita:

" Ser abogado con titulo debidamente registrado en la Dirección General de Profesiones. " Con la obligación de "Acreditar cuando menos 5 años de practica profesional que se contarán desde la fecha de expedición del título." Difiere únicamente en la temporalidad de los años en posesión del titulo profesional.

Por cuanto al inciso e), se exigía: *"Ser de notoria moralidad, y "* En el d), se le exigía al aspirante como hoy: *" No haber sido condenado por delito intencional, que le imponga mas de un año de prisión. Si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, reclusión, revelación de secretos, cohecho, abuso de autoridad, abandono*

de funciones, u otro que lesionare seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitara para el cargo cualquiera que haya sido la pena. ”

Requerimientos legales que prevalecieron hasta la publicación del decreto que reformo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996, separando en su numeral 19, definitivamente al Ministerio Público, de la norma orgánica del Tribunal Superior de Justicia, para señalar los requerimientos a cubrir.

Pero aún con esto, en la actualidad la normatividad no cuenta con disposición que instituya facultades a persona o institución, para calificar el criterio del Jefe de Gobierno, que lo haya llevado a concluir, que la persona designada al cargo de Procurador, resulta ser idónea, en cuanto a experiencia, conocimientos y practica en el campo de la procuración de justicia en materia penal.

Por si fuera poco carece de criterios científicos y doctrinarios establecidos, que el ejecutivo estatal pueda tomar en cuenta, para proponer al individuo que será el Jefe de la Representación Social, requiriéndose sea un personaje que debido a sus antecedentes en la materia, sea capaz de presentar y dirigir con el éxito necesario los lineamientos en materia de política criminal que haya presentado.

3.4 PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS.

En el transcurso del presente trabajo hemos analizado al Ministerio Público, pero principalmente a su titular, siempre tomando en cuenta sus facultades y obligaciones. Por lo que de acuerdo a todo lo anteriormente expresado, presentamos a su consideración las propuestas y alternativas que pudieran ser criterios de designación del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En tal sentido, tenemos que en la forma de nombrar a dicho personaje no existen avances tangibles, porque en la vida de la sociedad, es imperante la existencia de una institución que responda a las necesidades del momento histórico; pero aún con ello, ha existido poco interés por parte de nuestros gobernantes, en regular seriamente dicha potestad, creyendo posiblemente que como se trata del consejero jurídico del gobernante en turno, es un cargo decorativo de confianza que únicamente realizará lo que el mandatario le ordene.

Es así como a continuación se presentan a su atenta consideración, las propuestas y alternativas que pretenden mejorar la designación del encargado de la procuración de justicia.

Propuestas:

En primer término pretendemos sea modificada la legislación del Ministerio Público y mas específicamente en el numeral que señala los requisitos para ser Procurador ", contenidos en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, para quedar expresados de la siguiente forma:

I.- Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; (**)

II.- Ser originario y vecino del Distrito Federal, con residencia efectiva de diez años anteriores al día de la designación; (**)

III.- Contar con treinta y cinco años de edad como mínimo y setenta como máximo, al día de la designación; (**)

IV.- Poseer antigüedad de diez años, título profesional de licenciado en Derecho y haber desempeñado algún cargo en la procuración de justicia, en el que haya prestado sus servicios con eficiencia y probidad, de los cuales haya sobresalido por su honorabilidad y competencia; (*)

V.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenando por sentencia irrevocable; (**)

VI.- Presentar debidamente desarrollado y fundamentado un proyecto de programa de procuración de justicia para el Distrito Federal, aplicable para la temporalidad del cargo. Y

(**) Propuesta de modificación.

(*) Para realizar la propuesta del apartado IV, fue considerado el precepto 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal referente al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior, ya consideramos constituye el requerimiento necesario para atacar la actual criminalidad.

(**) Propuesta de modificación.

presentando cada dos años un informe de los avances de este. (***)

Apartados que se desarrollaran sistemáticamente a continuación:

FRACCIÓN PRIMERA. Tal calidad se encuentra fundada en el numeral 32 y 34 Constitucional, que respectivamente señalan:

“ Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno ... ”

“ Requiriendo para poder contar con la calidad de mexicano: I.- Haber cumplido dieciocho años; y II.- Tener un modo honesto de vivir. ”

Además el personaje que aspire al cargo deberá contar con pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, que se encuentran contenidos en los preceptos 35 y 36 de nuestra carta magna.

La fracción en comento, pretendemos sea eliminada la aseveración *“ por nacimiento ”*, ya que al ser considerado como originario y vecino del Distrito Federal, se sobre entiende su nacionalidad mexicana.

FRACCIÓN SEGUNDA. Según la modificación que se propone se requerirá *“ Ser originario y vecino ”*, de la Ciudad de México, *“ con permanencia efectiva de diez años ”*; lo cual permitirá que el individuo

(***) Apartado que se propone se adicione a los requerimientos.

ocupe la titularidad de la institución del Ministerio Público, conociendo profundamente y con detalle la problemática que en materia de procuración de justicia tiene la sociedad, sobresaliendo la que en materia de criminalidad se presenta, permitiendo siempre comunicación con miembros de la sociedad.

FRACCIÓN TERCERA. En esta consideramos que debería de quedar establecida como edad mínima para ser designado, la de treinta y cinco años, eliminando la posibilidad de que cuente con menor edad, que llevaría como consecuencia contar con poca experiencia en el campo practico-jurídica, en materia de procuración de justicia criminal y de seguridad pública. (*)

Tenemos que se hace de igual manera necesario delimitar la edad máxima con que debe contar dicho individuo, para estar en posibilidad de atender con la debida eficiencia el despacho de los asuntos que le corresponden conocer.

FRACCIÓN CUARTA. A la previsión legal agregaríamos únicamente la obligación de contar con experiencia y reconocimiento en el desempeño de alguna comisión en materia de procuración de justicia, gozando de excelentes antecedentes en el área laboral y jurídica, que conllevaría un amplio conocimiento de sus necesidades mas elementales.

(*) Es de hacer notar que esta formalidad se encuentra, bien delimitada en los requisitos para ser designado Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, artículo 16 fracción II de la Ley Orgánica correspondiente.

Debiendo ser preferidos para ocupar tal cargo los miembros del Servicio Civil de Carrera de la propia dependencia.

FRACCIÓN QUINTA. Aunado a la reputación en el interior de la Institución, se encuentra aquella que ante la sociedad se ha ganado el designado en el desempeño de algún cargo público conferido con anterioridad, o en todo caso, en el ejercicio de la abogacía. Por lo que en la última parte de esta fracción, proponemos sean eliminadas las posibilidades, tales como no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal, porque al ser determinante se garantiza en cierta forma la calidad moral con que cuenta el sujeto al que se le confiera la titularidad de la Representación Social del fuero común.

FRACCIÓN SEXTA. Proponemos sea insertado un requisito más, dada la magnitud de las tareas a que se afrontará, ya que los problemas de procuración de justicia no pueden solucionarse de forma inmediata, sino únicamente a través de una periodicidad que permita aplicar debidamente las estrategias y políticas de acción planeadas, para así llevar a buen término un programa de trabajo en el que se puedan valorar los resultados obtenidos. De tal suerte que, al presentar el aspirante varios proyectos para su calificación, se podrá estimar cual de ellos se encuentra apegado a la realidad y exigencias del momento,

ajustándose a los elementos materiales, financieros y humanos con los que se cuenta.

En este sentido el maestro Juventino V. Castro, comenta: "... a ultimas fechas, y en virtud de frecuentes cambios en los titulares de la Procuraduría del Distrito Federal y de la República -y sus respectivos equipos-, que dejo a tales servidores públicos prácticamente en promedio, poco mas de un año para realizar tareas y mostrar una obra constructiva y creadora, es natural que se deje en la opinión pública de que nada se logró avanzar en un sexenio administrativo, en favor de la procuración de la justicia y de la Seguridad Pública, ... " ¹¹⁹

Por lo tanto, en la fracción en comento deberá incluirse como antes ha expresado, la obligación del titular del Ministerio Público para permanecer en el cargo durante seis años consecutivos, presentando cada dos, ante el pleno del Congreso local, un informe de actividades, que contendrá los avances logrados en su gestión, así como la comprobación de estos en la practica.

Propuesta que esperamos permita a corto plazo, la implantación de medidas efectivas contra la criminalidad y de mejoramiento en la procuración de justicia, que ofrezcan resultados de carácter permanente, que reintegren la confianza en el actuar de los órganos de procuración de justicia.

¹¹⁹ Castro, Juventino V. *La Procuración de Justicia Federal*, ob. cit., p. IX prologo.

Por otro lado y fuera de los requisitos para ser designado Procurador se encuentra el planteamiento sobre la creación jurídica y practica, de un cuerpo colegiado que tenga por único objeto, calificar al o los aspirantes a ocupar la titularidad del Ministerio Público en el Distrito Federal, que deberá estar integrado por profesionistas en la administración pública, por expertos criminólogos y por funcionarios que cuenten con extensa carrera en el servicio público, especialmente en el campo de la procuración de justicia, pudiendo contar con la presencia y opinión de miembros distinguidos de la sociedad.

Siendo así como dicho cuerpo colegiado se encargará de calificar a los aspirantes, en base al análisis de todos y cada uno de los requisitos exigidos, haciendo a un lado ideas partidistas o de credo, pero siempre tomando en consideración las opiniones expresadas por el jefe de gobierno y el cual al momento de deliberar contará con voto de calidad.

Este órgano de calificación, no tiene antecedentes en nuestro país, por lo que habrá necesidad de crear en la legislación, un capítulo especial en la legislación, plasmando paso a paso la aprobación del personaje que dirigirá las políticas criminales en el Distrito Federal.

Alternativas:

Como complemento a las propuestas antes expuestas, se encuentran las alternativas para nombrar al Jefe del Ministerio Público, tendientes a la modificación del fondo legal de la designación del titular, ya que hasta el momento no existe mecanismo que permita hacer de éste, un sistema institucional efectivo para combatir eficazmente los hechos delictuosos.

Así tenemos que entre las alternativas propuestas se encuentran:

PRIMERA. La designación del Procurador debe realizar mediante decisión popular, esto es por medio de la elección libre y secreta, que la sociedad lleve a cabo, según se encuentra previsto en el artículo 4º, fracción I del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dice:

“ Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular. ”

Para lograr el objetivo propuesto tendrá que desarrollarse la campaña electoral correspondiente, entendiéndose como:

“ ... el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. ” (Artículo 182 del Código Electoral).

Pero no debemos considerarlas como sensacionalistas ni populistas, toda vez que el candidato presentado por partidos políticos en todo momento cubrirá obligatoriamente, todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Ley, modificados de la manera señalada con anterioridad, Para que de acuerdo al trabajo proselitista, que logre convencer sobre las ventajas del programa de trabajo que presenta, sea él, quien maneje los destinos de la Institución. Siempre bajo la supervisión y vigilancia de los representantes de la sociedad, ante quienes como lo establecimos deberá cada dos años rendir un informe pormenorizado de actividades, contenidas en el programa presentado al inicio y al que deberá anexarse cifras, constancias, documentos y testimoniales, que sirvan para verificar su veracidad.

SEGUNDA. Se opina que sea el propio Jefe de Gobierno electo, quien aún sin tomar posesión, presente a consideración del cuerpo colegiado denominado Consejo interno, una terna de aspirantes al cargo para que sean calificados cada uno de ellos, para que resuelva quien será el Procurador General de Justicia en la capital de la República.

TERCERA. En esta, podría ser incluso el propio Consejo Interno de la institución quien presente ante el Jefe del ejecutivo estatal, a

candidatos que resulten idóneos para dirigir al Ministerio Público, entre los que el gobernante valorará y elegirá para nombrar al Procurador.

Para lograr la potestad señalada del Consejo Interno se hace necesario dar mayor soporte jurídico a este órgano, otorgándole atribuciones y facultades que resulten importantes para el actuar del Ministerio Público, es decir, deberá crearse un órgano bien definido en el que sus opiniones, sean acatadas como si las hiciera el propio titular. Así también se hace necesario expedir la normatividad interna que le permita trabajar con la libertad requerida, para resolver sobre los aspirantes a Procurador, valorando cada uno por separado y revisando acuciosamente el cumplimiento de cada uno de los requisitos exigidos en la legislación vigente.

CUARTA. Por último tenemos que el nombramiento del Procurador podría darse como resultado de la trayectoria que el abogado haya seguido bajo los lineamientos del Servicio Público de Carrera, con las formalidades y lineamientos que al efecto se establezcan.

CONCLUSIONES

PRIMERA En el devenir del tiempo encontramos que en la figura del Ministerio Público, se han ido ajustando e incorporando novedosas características enriqueciendo su actuar, pero no han alcanzado a cubrir las necesidades sociales, debido a que la congregación humana toma matices cada vez mas complejos, generando extraños fenómenos en los individuos, que en muchas de las ocasiones van en contra de la armonía, la paz y el orden que debe prevalecer.

SEGUNDA. El Representante Social en el Distrito Federal encuentra su fundamentación mas importante en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que la existencia de su titular encuentra su sustento en el artículo 122 párrafo sexto, apartado D, de dicha norma fundamental; Siendo de tal forma, que estas figuras son reguladas por la Ley y el Reglamento Orgánico de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, creando un marco normativo que reviste en la actualidad, complejidad en el cotidiano actuar de la procuración de justicia.

TERCERA La Procuración de justicia como ha quedado establecido es por definición el cargo que ocupa un sujeto en virtud del poder que otro le otorga para que a su nombre y en su representación

realice actos como si se tratará de él mismo, vigilando sus intereses y proveyendo lo necesario para lograr el mayor beneficio posible. Por ello la procuración de justicia tiene un objetivo bien definido independientemente de sus atribuciones, el cual consiste en representar con eficacia al sujeto agredido en sus bienes jurídicamente tutelados, por la comisión de algún injusto penal, que se encuentra sancionado por la norma punitiva.

CUARTA. En México, la entidad del Ministerio Público, recae principalmente en su titular, siendo éste, quien con el poder que le es otorgado por la ley, delega a los servidores públicos a su cargo diversas facultades, para que ejerzan derechos y obligaciones sobre los órganos administrativos que la conforman, de entre los que sobresalen los auxiliares mediatos e inmediatos del Ministerio Público y los considerados como externos. Por esta razón el Procurador desempeña una función determinante para lograr con éxito los objetivos fijados para la Institución a su cargo.

QUINTA En el actual estado de inseguridad, en que se encuentra la Ciudad de México, es imperante que el Ministerio Público y sus auxiliares se encausen, hacia un proceso de especialización permanente, que permita lograr el nivel de excelencia jurídica y atención a la comunidad en todas las ramas del derecho, pero principalmente en la de carácter punitivo, que engloba al derecho penal del orden común, en los procedimientos penales y en general las ciencias relacionadas.

SEXTA Es necesario que como reforma siguiente a la publicada en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 26 de abril de 1996, se considere nuevamente la organización de su estructura, ya que resulta conveniente la descentralización de las unidades especialidades en investigación, acercándolas a la ciudadanía, al lugar de los hechos y a las personas que pudieran aportar indicios oportunos, para su total esclarecimiento.

SÉPTIMA Las modificaciones a la legislación del representante social, tuvieron en su momento repercusiones importantes por cuanto hace al nombramiento, permanencia y promoción de los servidores públicos, aspirantes a laborar para la Institución, pero si vemos las actuales necesidades, encontramos como exigencia una nueva modificación de sus deberes y atribuciones, modernizándolos para lograr cubrir las lagunas jurídicas existentes; luego entonces se requiere de mas atención legislativa e institucional, para mejorar el servicio que se brinda a la ciudadanía.

OCTAVA El punto medular del presente trabajo se encuentra en la conveniencia de establecer criterios jurídico-doctrinarios del nombramiento del Procurador, dado que hasta el momento se carece de ellos, provocando en cierta medida anarquía en la práctica de sus deberes y

atribuciones, que se refleja en los pobres resultados que en materia de combate a la criminalidad se presentan al finalizar cada gestión.

NOVENA Finalmente, el proceso de selección para el nombramiento del funcionario de referencia se encuentra reducido a la decisión del Jefe del Ejecutivo del Distrito Federal, por lo que, es de proponer en concreto:

- I. -Se modifique la legislación, en cuanto a las disposiciones que señalan los requisitos para ser Procurador General.
- II. -Se establezca la obligación al titular, de permanecer en el cargo por seis años, así como a presentar políticas criminales e institucionales que prolonguen su eficacia en el tiempo.
- III. -Crear un cuerpo colegiado, encargado única y exclusivamente de calificar los requisitos exigidos al aspirante a Procurador;
- IV. -Instruir al titular de la Representación Social, para que cada dos años realice la presentación de los logros y avances del programa que sobre procuración de justicia presenta para combatir la criminalidad.
- V. -Fortalecer al Consejo Interno del Ministerio Público, para que sea considerado como auxiliar directo del Procurador, en todas las materias pero principalmente en la punitiva.

Por ultimo y como resultado del desarrollo del tema en cuestión, se plantean las alternativas que permitirán optimizar la designación del Procurador:

- I. -Es la sociedad que ejercitando poder de decisión, designa a la persona mas idónea al multicitado cargo público considerándolo como relevante en la impartición de justicia.
- II. -Que el nombramiento de Procurador, lo haga la Asamblea de Representantes, el cual se llevara a cabo, de la terna presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Seleccionándolo dentro de los candidatos presentados por el Consejo Interno de la dependencia, que deberán seguir los requisitos propuestos anteriormente.
- III. -Presentar al Servicio Público de Carrera, como un medio de acceder a la Jefatura de la institución, figurando en la ley relativa los pasos que se seguirán al respecto, así como estableciéndose la obligatoriedad por parte del candidato de contar con excepcional trayectoria en el orden de seguridad pública, con exigencia irrestricta del cumplimiento los requisitos anteriormente propuestos.

En conclusión y de acuerdo a lo expresado en el interior del presente trabajo, se presenta como conveniente, el cambio de método para seleccionar y nombrar a un personaje tan trascendente para la sociedad como lo es el Procurador General, permitiendo el desarrollo de las políticas de combate a la delincuencia e instrumentar en un futuro cercano mejores métodos para perseguir los delitos.

BIBLIOGRAFÍA

ACERO, Julio. *Derecho Procesal Penal*, 7a Edición, Editorial Cajica, Puebla, Mexico 1976.

ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. *Derecho Procesal Mexicano*, 2a Edición, Editorial Porrúa, S.A. Mexico 1976.

BALDERAS VALDÉS, Fco. Javier, *Las Funciones del Ministerio Público*, 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1969,

BENITEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia*, 3a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1994.

BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 24a Edición, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1992.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El Enjuiciamiento Penal en México*, s/e, Editorial Trillas, Mexico 1982.

CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl, *La Unificación de la Legislación Penal Mexicana*, Cuadernos criminalia, s/e, Editorial UNAM, México 1941.

CASTAÑEIRA, María Teresa, *El Delito Continuado*, s/e, Editorial Booch Barcelona 1977.

CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, Editorial UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico 1993.

CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México, Funciones y Disfunciones*, 6a. Edición, Editorial Porrúa, S.A, México 1976.

-----, *El Ministerio Público en México*, 4a Edición, Editorial Porrúa, S.A, México, 1985.

-----, *La Procuración de Justicia Federal*, 3a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.

-----, *La Procuración de Justicia, un Imperativo Constitucional*, 1a Edición, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1994.

COLÍN SANCHEZ, Guillermo, *La Función Social del Ministerio Público en México, s/e*, Editorial Jus, 1952.

-----, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 7a Edición*, Editorial Jus, México 1952.

DUBLAN, Manuel y otro, *Legislación Mexicana 1687 y 1826*, tomo I, s/e, Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano, hijos, México 1876.

FIX-ZAMUDIO, Hector, *La Función Constitucional del Ministerio Público*, 5a Edición, Editorial INACIPE-UNAM, Mexico 1978.

FRANCO VILLA, José, *El Ministerio Público Federal*, 8a Edición, Editorial Porrúa, S.A., Mexico Primera edición, 1985..

-----, *Curso de Derecho Procesal Penal*, 1a Edición, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1985.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio, *Curso de Derecho Procesal Penal*, 5a Edición, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1989.

-----, et al, *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal/Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico 1997, p. 135.

GARDUÑO GARMENDIA, Jorge, *El Ministerio Público en la investigación de los Delitos*, Editorial Noriega, Mexico 1988.

LEON ORANTES, Lesbia Gloria, *La Función Jurisdiccional del Ministerio Público*, tesis para licenciado en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mexico 1940.

MARGARANT S., Guillermo Floris, *El Derecho Privado Romano*, 16° Edición, Editorial Esfinge, S.A. de C.V., Naucalpan, Edo. de Mex. 1989, p. 31

MARTÍNEZ GARNELA, Jesús, *La Investigación Ministerial Previa, Manual del Ministerio Público*, 2a Edición, OGS Editores, S.A, de C.V., Mexico 1996.

MELO ABARRATEGUI, Andrés y otros, *La Constitución Federal de 1824, s/e*, Editorial UNAM/Facultad de Derecho, México 1976.

NATHAN CARDOSO, Benjamin, *La función Judicial, Derecho Comparado. s/e*, Editorial Pereznieto, Estado de México, 1996.

NARVAEZ, Machorro, *El Ministerio Público, la Intervención en el Proceso Penal y la Obligación de Consignar según la Constitución, s/e*, Publicaciones de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y la Legislación correspondiente, de la Real de Madrid, Mexico 1941.

OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto, *La Averiguación Previa*, 2a Edición, Editorial Porrúa, S.A, Mexico 1985.

O'RABASA, Emilio, et al, *Mexicano esta es tú Constitución*, 1a Edición, Editorial Colección Popular, Mexico 1996.

O'VALLE FAVELA, José, *La administración de Justicia en Iberoamérica, s/e*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico 1985.

PINEDA PÉREZ, Benjamin Arturo, *El Ministerio Público como Institución Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal, s/e*, Editorial Porrúa, S.A, Mexico 1991.

RAMÍREZ HERNANDEZ, Elpidio, *Alcances del Monopolio de la Persecución de los Delitos, s/e*, Editorial INACIPE, Mexico 1982. Colección temas penales.

SILVA SILVA, José Alfredo, *Derecho Procesal Penal, s/e*, Editorial Harla, S.A., Mexico

TENORIO TAGLE, Fernando, *500 años de Razones y Justicia, las Memorias del Enjuiciamiento, s/e*, Editorial Poder Judicial del Estado de Hidalgo/Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas, Edo. de Mexico 1992.

ZAMORA, Pierce, *Garantías y Proceso Penal*, 7a edición, Editorial Porrúa, S.A, México 1994..

LEGISLACIÓN

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 111a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, 4a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, 5a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, 20a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, 10a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. 16a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998.

LEY QUE ESTABLECE LAS BASES DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, 1a. Edición, Editorial Andrade, S.A. de C.V., México, 1996.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS, 5a Edición, Editorial Delma, México 1996.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL, 9a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, s/e, Editorial SISTA, S.A. de C.V., México, 1998.

LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES. Decreto Publicado en Diario Oficial de la Federación.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, s/e, Editorial Porrúa, S.A., México 1998.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, s/e. Editorial Andrade, S.A. de C.V., México, 1997.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, 12a. Edición, Editorial Sista, S.A., México, Distrito Federal, 1998.

LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, 2a Edición, Editorial SISTA, S.A. de C.V., México, 1998.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, s/e, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.

LEYES Y REGLAMENTOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, Presentación y compilación del Magistrado y Lic. Saturnino Agüero Aguirre, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México 1996.

MANUAL DE MÉTODOS Y TÉCNICAS EMPLEADAS EN SERVICIOS PERICIALES, s/e, Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 1996.

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, (Proyecto de Morelos), Decreto Constitucional de Apatzingan.

OTRAS FUENTES:

DICCIONARIO DE DERECHO, De Pina, Rafael, 1a Edición, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1992.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4a Edición Editorial Porrúa-UNAM, Mexico 1991.

DICCIONARIO JURÍDICO, Garrone, José Alfredo, 1a Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina.

DICCIONARIO DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Rafael De Pina Vara, s/e, Editorial Porrúa, S. A., Mexico 1983.

EL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADO, INSTRUMENTO DE MODERNIZACIÓN EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA, s/e, Editorial INAPI PGJDF, Mexico 1993.

HISTORIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, 1a Edición, Editorial D'Mayth, S.A. de C.V., tomos I-V, México Distrito Federal, 1996.

PROGRAMA DE PROCURACION DE JUSTICIA PARA EL DISTRITO FEDERAL 1995-2000, Presentación del Lic. Diego Valades, ante el pleno de la Asamblea de Representantes, México, Distrito Federal, 1996

PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL 1995-2000, Talleres Graficos de México, D.F. 1996, Diario Oficial de la Federación.

MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL, s/e, Editorial Presidencia de la República/Coordinación General de Estudios Administrativos, Los Pinos, México, Distrito Federal, 1982

GUÍA DEL CIUDADANO, Seguridad y Justicia, s/e, Editorial Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Mexico Distrito Federal, 1992.