

## DERECHO PENAL

### COMENTARIOS SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES

#### *Antecedentes*

Sobre el fundamento constitucional aportado por los artículos 21, conforme el giro feliz hallado por Colunga, y 73, fracción VI, base 5a., el Ministerio Público del Fuero Común fue regulado por sendas leyes orgánicas de 1919, 1929 y 1954. Previamente lo había sido por la Ley Orgánica de 1903, primera en su género, a la que algunos tratadistas suelen atribuir el mérito de haber estructurado inicialmente, en este siglo, la institución del Ministerio Público. Hoy estos ordenamientos forman filas en los antecedentes de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, cuya iniciativa correspondiera al Presidente Luis Echeverría.

Once lustros han transcurrido desde que Venustiano Carranza trazó, en el admirable texto de su Mensaje al Congreso Constituyente, una nueva imagen del Ministerio Público: guardián de la legalidad, defensor de la libertad y pieza indispensable, de importancia superlativa, en el enjuiciamiento criminal. En el curso de estos años, nuevos apremios sociales plantean a la Institución derroteros renovados y subrayan la trascendencia de su vocación, desde la doble perspectiva jurídica y social.

#### *Pertinencia*

El espíritu que campea en la moderna Ley ha sido así resumido en la Exposición de Motivos: los tres lustros transcurridos desde la expedición de la vigente Ley Orgánica del Ministerio Público han traído consigo nuevas necesidades, que ha sido preciso atender al través de constantes modificaciones estructurales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, modificaciones que carecen, sin embargo, del indispensable apoyo legal. Resulta necesario, pues, fijar las bases jurídicas orgánicas de la Procuraduría de Justicia, en forma congruente con las circunstancias actuales y con los requerimientos que la lucha contra

la delincuencia plantea hoy día a esta Dependencia del Ejecutivo Federal.

### *Denominación*

Comienza por advertirse en la nueva Ley un radical cambio terminológico. Hasta aquí los ordenamientos de la Institución ostentaron el nombre de Leyes Orgánicas del Ministerio Público. Atendían, pues, a esta figura procesal, más que a lo que ha llegado a ser la Procuraduría en su conjunto. Sin embargo, el texto de las leyes abrazaba a toda la Institución y excedía, por tanto, las fronteras de su nombre. Semejante situación ha sido corregida por el nuevo ordenamiento, que pasa a llamarse, de modo más exacto y comprensivo, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Hay que advertir, en este punto, que la sólida Institución a la que se alude está compuesta por cuatro elementos, concertados en inescindible unidad, a saber: Ministerio Público, Policía Judicial, servicios de pericia y auxiliares administrativos. No obstante ser estos últimos dependientes del Ministerio Público, organismos en cierto modo ancilares de la función constitucional que aquél tiene a su cargo, distan mucho de confundirse con él. Al englobarlos era preciso, pues, hablar de algo más que de un ordenamiento estructurador del Ministerio Público.

Cierto es que el artículo 73, fracción VI, base 5a., habla sólo del Ministerio Público del Distrito y de los Territorios, encabezado por un Procurador, pero cierto es, asimismo, que esta prescripción constitucional no podría limitar, ni pretende hacerlo, el rubro bajo el que se ampara la Ley. Basta leer, insistimos, el catálogo de materias que el ordenamiento abarca, para caer en la cuenta de que excede, con mucho, de ser sólo Ley estructural de Ministerio Público.

No hay aquí, por lo demás, confusión entre la Institución en su conjunto y la figura de su Titular, el Procurador, a cuyo despacho se denomina la Procuraduría. Es así, porque el último concepto denota, en una de sus acepciones, a una Institución completa que trasciende el despacho directo del Procurador. En otros ordenamientos se hace referencia expresa a la Procuraduría; así, en el artículo 667 del Código de Procedimientos Penales.

Al modificarse el nombre de la Ley, numerosas prescripciones adoptan un sentido más lógico y certero. Recuérdese, en efecto, que anteriormente quedaban incorporados dentro del personal del Ministerio Público, sin serlo en rigor, tanto los auxiliares administrativos como los peritos y los miembros de la Policía Judicial. Hoy, en cambio, se ha operado el indispensable deslinde. Consecuentemente, varios preceptos con correspon-

dencia en la Ley derogada han pasado a referirse, cada vez que ello resulta pertinente, a funcionarios y empleados de la Institución estimada en su conjunto, no sólo a los del Ministerio Público. Esta advertencia es válida para los preceptos concernientes a nombramientos y remoción de personal, vacaciones y licencias, excusas, instrucciones giradas por el Procurador, quejas sobre irregularidades en el despacho de los negocios y correcciones disciplinarias.

### *Funciones del Ministerio Público*

La nueva Ley no ha alterado, ni podría hacerlo, las funciones esenciales del Ministerio Público, a las que se refiere el artículo 1º. Son ellas la persecución penal, en las vías de averiguación previa y de proceso, con sus implicaciones normativas; la vigilancia de la legalidad, al través de promociones en favor de una recta y pronta administración de justicia; el conocimiento de casos federales en auxilio de la Procuraduría General de la República, y la protección de incapaces con la ingerencia legítima en procedimientos del orden familiar. Merece subrayado comentario esta última facultad, implícita, más no expresa, en la Ley anterior. Efectivamente, resulta de la atención decidida puesta en los asuntos del orden familiar, atención traducida en las reformas de 1971 a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, al Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles, todo ello bajo el designio de crear una nueva y operante jurisdicción familiar.

De la anterior suerte, el artículo 1º de la nueva Ley resume con fórmulas breves y macizas el catálogo de atribuciones que, con cierta prolijidad, contenía su antecedente, el artículo 1º derogado.

El artículo 2º establece un oportuno deslinde de ciertas atribuciones confiadas a la Policía Judicial, frente a las tareas propias y exclusivas del Ministerio Público. En efecto, es a éste a quien corresponde, como primordial tarea, la recepción de denuncias y querellas por delitos de la competencia de los Tribunales del Fuero Común. En esta área la Policía Judicial únicamente puede intervenir dentro de ciertas circunstancias y sujeta a precisas limitaciones: sólo puede recibir denuncias en caso de urgencia, esto es, cuando no sea posible o fácil tramitarlas directamente ante el Ministerio Público, y concurren, además, otras circunstancias de gravedad, alarma o premura que configuren en conjunto, una razonable hipótesis de urgencia. Por otra parte, las denuncias a recibir en tales supuestos deberán contraerse a delitos que se persigan de oficio, con lo que se descarta de plano la recepción de querellas por parte de la Policía Judicial. En todo caso debe ésta poner los hechos en conocimiento del

Ministerio Público, de inmediato, es decir, sin demoras injustificables o innecesarias, a fin de que sea el último quien asuma la intervención que le corresponda.

### *Personal de la Procuraduría*

El artículo 3º contiene el elenco de funcionarios de la Institución, conforme a un bien razonado sistema de división de trabajo para la actuación de las funciones. Surgen aquí, como novedades que en su hora comentaremos, la Coordinación de Auxiliares, el nuevo nombre y las dos Subdirecciones en la Dirección General de Averiguaciones Previas, los Jefes de Departamento delegacionales de Averiguaciones Previas, la Dirección General de Control de Procesos, la Dirección General Consultiva y de Servicios Sociales, la incrementada jerarquía de la Dirección General de Servicios Periciales y de la Dirección General de Servicios Administrativos, el Instituto Técnico y la Dirección de Relaciones Públicas, además de diversas particularidades, que también merecerán comentario aparte, en orden a la adscripción de las Agencias del Ministerio Público.

Sobre todo esto es pertinente advertir, según se hizo ya en la Exposición de Motivos, que en la relación del personal de la Procuraduría se fija la necesidad de que los Directores y Subdirectores que intervienen en actos del procedimiento penal, instando la actividad jurisdiccional en nombre de la Procuraduría, así como quienes participan o pueden participar en otros actos procesales como representantes de la propia Institución, ostenten siempre la calidad de Agentes del Ministerio Público, Auxiliares del Procurador. Añádase a esto, por nuestra parte, que la técnica aquí seguida coincide con la adoptada por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal. Con ello, abunda la Exposición de Motivos, queda de manifiesto la verdadera índole jurídica de las funciones de estos titulares, distante y distinta de una mera gestión administrativa.

Otra reforma se advierte en la parte final del mismo artículo. En la Ley derogada el Presidente de la República debía acordar el aumento de Agentes del Ministerio Público, en las diversas categorías, según las necesidades del servicio. En la actual, en cambio, el propio Presidente deberá resolver sobre el aumento de los Agentes de la Policía Judicial, miembros de un importante cuerpo de seguridad, cuyos efectivos e incrementos deben ser precisamente conocidos por el Primer Magistrado. Además, el aumento en el personal de esta doble área no sólo atiende a las necesidades del servicio, sino también a las determinaciones del presupuesto, esto es, a las posibilidades económicas del Erario.

## *Nombramiento del Procurador*

El artículo 4º de la nueva Ley se refiere al Procurador General de Justicia. En cuanto a su nombramiento y dependencia, reitera, como no podía ser menos, las disposiciones del artículo 73 constitucional. Ahora bien, la Ley aporta una novedad: la exigencia de las cualidades que ha de reunir un individuo para ser designado Procurador General de Justicia, es decir, la determinación de la capacidad subjetiva en abstracto. Ha de entenderse que el libre nombramiento presidencial se ejercerá frente a la amplia serie de personas que reúnan la pertinente capacidad subjetiva, que marca, así sea en principio y genéricamente, un supuesto de idoneidad para el servicio.

Nada decía nuestra última Ley, a diferencia de su antecesora, sobre los requisitos para ser Procurador. Así, en hipótesis, cualquier persona podría aspirar a tan elevado encargo, independientemente de consideraciones como la edad, la formación profesional y los antecedentes.

Técnicamente era censurable este vacío legal, y más aún si se tiene en cuenta que las funciones que desempeña el Procurador General de Justicia revisten naturaleza eminentemente jurídica, por lo que resultaba obvio que fuesen desempeñadas por un profesional del Derecho. En consecuencia de estos datos, enfocados en la Exposición de Motivos, en la nueva Ley se dispone que el Procurador debe reunir los mismos requisitos que ha de poseer un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales. El reenvío se ha inspirado en sistema análogo tanto de la Constitución como de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal (según los artículos 102 y 5º, respectivamente) para la designación del Procurador General de la República. Obviamente, los mismos requisitos deben reunir los Subprocuradores, quienes por su carácter de sustitutos, en los términos de la misma Ley, están llamados a suplir al Procurador en su ausencia.

### *Régimen general de nombramientos*

Se puso especial cuidado en el régimen de nombramientos del restante personal de la Institución. Vale citar, en primer término, a los Agentes del Ministerio Público. Del artículo 6º de la Ley ha desaparecido la antigua facultad del Procurador, inexplicable en una ciudad como la nuestra, donde funcionan numerosas instituciones de enseñanza superior destinadas a la formación de profesionales del Derecho, para dispensar a los Agentes Investigadores el requisito del título. Es evidente que la función de estos Agentes, tan compleja y delicada, demanda en ellos una conveniente preparación jurídica, preparación que sólo puede tener quien

ha cursado la carrera correspondiente. Si tal cosa no garantiza, en forma absoluta, una buena impartición de justicia en el área a la que se contraen estas funciones, al menos contribuye a prevenir contra mayúsculos desaciertos. Sólo se faculta ya al Procurador para dispensar el requisito del título a los Agentes Investigadores de los Territorios Federales y de las Islas Marias, cuyas circunstancias son del todo diversas de las que privan en la capital.

Dentro del cuidado de gobernar con precisión y buena técnica el régimen general de nombramientos del personal de la Procuraduría, el artículo 7º de la Ley se destina a la designación de peritos, cuyo conjunto compone una de las ramas más amplias e importantes de la Procuraduría. En este orden de cosas, como cabe advertir, el mandato del artículo 7º enriquece en algunos extremos las normas que sobre peritos contienen el Código de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común. Sin embargo, no deroga el artículo 7º estas últimas prevenciones, que habrán de correlacionarse, sistemáticamente, con la contemplada en la Ley Orgánica de la Procuraduría. Merece ser citada la parte final del artículo 7º, que estatuye, para el caso de designación de peritos prácticos, esto es, no titulados, que aquéllos deberán acreditar adecuadamente sus conocimientos y contar, asimismo, con una práctica mínima de tres años. Es en este punto donde se enriquecen las prescripciones hasta hoy vigentes, bajo el designio de mejorar la presentación de la pericia.

En virtud de que en el capítulo II del título primero se está fijando el sistema general de nombramientos, remociones y suplencias, no tenía caso llevar a un capítulo posterior la materia referente a la Policía Judicial, que no reclama, en el ámbito de la sistemática, un tratamiento singular y reservado. En todo caso, las peculiaridades en el tratamiento del tema, en cuanto al fondo, pueden y deben hallar acomodo en el capítulo que contempla la materia en sus dimensiones generales. De ahí que los requisitos para ser Agente de la Policía Judicial hayan quedado encuadrados en el artículo 8º. Ellos Son, enriqueciendo el mandato en este extremo las prevenciones de la Ley anterior: ser mexicano por nacimiento, mayor de 21 años; haber concluido la enseñanza secundaria; acreditar que se ha observado buena conducta y no haber sido sentenciado como responsable de delitos intencionales; aprobar los exámenes de ingreso que se practiquen; y seguir y aprobar los cursos que al efecto se impartan en el Instituto Técnico de la Procuraduría.

Nótese aquí además de obvias exigencias en cuanto a la edad y a los antecedentes, que de alguna manera califican o descalifican, en su caso, para el buen desempeño de las funciones, la constante preocupación por obtener el mejoramiento de la Policía Judicial. Esta preocupación se refleja,

ahora, en el mandato de que los aspirantes a ingresar en la Policía aprueben los exámenes de ingreso que se implanten y, después, aprueben también los cursos a que a este propósito se impartan en el Instituto. Se trata, en suma, de proceder en forma técnica, no de modo empírico o caprichoso, a la selección y preparación del personal. En lo sucesivo, pues, nadie deberá ser dado de alta en la Policía Judicial si antes no ha satisfecho los requisitos precisos a que se refieren estas novedosas exigencias legales. Del todo consecuente con las prescripciones del artículo 8º es el mandato incorporado en el artículo 40. No será éste, pues, ocasión para eludir las determinaciones contenidas en aquel, so capa de adscribir a funciones policiales a personas que ostentan, en la Institución, distinto nombramiento.

En la segunda parte del artículo 9º aparece reiterada la preocupación por la recta selección del personal, ahora en las más diversas categorías y especialidades. Sólo un personal idóneo, debidamente reclutado y entrenado, podrá prestigiar a la Institución y desempeñar un eficiente servicio, acorde con las necesidades de este tiempo. También aquí se traduce la preocupación por sentar las bases de una verdadera carrera dentro del Ministerio Público. Efectivamente, sin perjuicio de la designación directa, en los casos en que este sistema puede arrojar plausibles resultados, el artículo 9º abre las puertas para llevar a cabo nombramientos y promociones previo concurso de méritos u oposición entre los aspirantes. Para fortalecer aún más el carácter técnico de este método selectivo, que posee indudablemente virtudes de objetividad, se previene el examen de admisión de los candidatos en el mismo Instituto Técnico.

Una norma interesante, inspirada en prescripciones similares contenidas en la legislación judicial y orientada hacia la mejor prestación de los servicios institucionales, en bien de la comunidad, es la contenida en la porción final del artículo 9º. Aquí se dispone que los empleados de la Procuraduría que hayan cumplido treinta años de servicio y sesenta o más de edad, serán jubilados de conformidad con las leyes respectivas. Nótese que la jubilación de que se trata no es potestativa, en cuyo caso nada agregaría el nuevo mandamiento, sino imperativa o forzosa para quien se halla sujeto a ella. Adviértase, además, que los requisitos de edad y de tiempo en el servicio se exigen copulativamente. No hay, pues, afectación alguna de los derechos jubilatorios que corresponden a estos trabajadores al servicio del Estado.

### *Suplencias*

Un racional sistema de suplencias se contiene en el artículo 12. Aquí resalta la suplencia en caso de falta total del Agente del Ministerio Pú-

blico en los Territorios Federales o en las Islas Marías. Hasta ahora, en la primera hipótesis la suplencia correspondía al Oficial Recaudador de Contribuciones de mayor jerarquía de la localidad. Por más que también se daba cabida a una suplencia diversa expresamente acordada por el Procurador, esta norma carecía de razón de ser. En efecto, por la naturaleza misma de sus funciones, los Oficiales Recaudadores de Rentas no están profesionalmente calificados, en modo alguno, para hacer las veces del Ministerio Público. Suelen ser legos en cuestiones jurídicas y estar ocupados en otras tareas, absorbentes y excluyentes, por lo mismo, de las actividades de un buen Ministerio Público. Ha sido en mérito de esta circunstancia que se ha dejado en manos del Procurador, exclusivamente, sin prevenciones subsidiarias o de compromiso, la designación de quien debe fungir como Agente del Ministerio Público en todo caso de falta del mismo en los Territorios Federales y en las Islas Marías. Esto resulta, entre otros casos, de la expresión lata acogida en la fracción VI del artículo 12.

### *Licencias*

En virtud de que el personal de la Procuraduría se halla incorporado al régimen de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado, fue oportuno introducir cambios en la fracción III del artículo 15 de la nueva Ley, reservada a licencias por causa de enfermedad. Anteriormente, el régimen de la Ley Orgánica parecía ser preferencial, al menos según su expresión literal; hoy día en cambio, tiene sólo carácter supletorio. Es así, en virtud de que la materia se libra, en primer término, a lo que sobre el particular determinen las leyes especiales, que son precisamente las que regulan la seguridad y los servicios sociales de los trabajadores del Estado.

### *Atribuciones de los Subprocuradores*

No hay novedad en cuanto a las atribuciones que el artículo 19 confiere al Procurador. Sí la hay, en cambio, en cuanto a las que el siguiente precepto otorga a los Subprocuradores. Efectivamente, el régimen de la Ley anterior previó que ciertos actos de autoridad, dotados de gran trascendencia para el procedimiento, fuesen directamente acordados por el titular de la Institución, previo dictamen de sus Agentes Auxiliares: desistimiento de la acción penal, formulación de conclusiones inacusatorias y falta de elementos para ejercitar la acción. Ahora bien, una arraigada práctica había permitido que el Procurador delegase estas funciones

en los Subprocuradores, al estar materialmente imposibilitado, por razón de tiempo y de trabajo, para proceder en forma directa al conocimiento y determinación en los muy numerosos casos del llamado archivo, mejor calificable, en atención a su sustancia y a sus efectos, como sobreseimiento administrativo. Por lo demás, el carácter definitivo del archivo reclama que este delicado acto procedimental quede confiado a la responsabilidad de un funcionario de elevado rango, cuyas calidades morales y profesionales constituyan garantía sobre el buen pronunciamiento de una determinación que, a diferencia de la consignación o ejercicio de la acción penal, no habrá de ser objeto de revisión por parte de la autoridad judicial. Todas estas razones influyeron para permitir que, por delegación del Procurador, en los términos del artículo 20, los Subprocuradores puedan resolver en los casos de no ejercicio de la acción penal, desistimiento de ésta y formulación de conclusiones no acusatorias.

Otra nueva disposición, atenta a la división del trabajo, se contiene en el artículo 20, que faculta a los Subprocuradores para ejercer supervisión sobre las tareas de cierto número de dependencias de la Procuraduría, siempre por medio de precisa delegación que el Procurador haga de estas funciones supervisoras.

### *Coordinación de Auxiliares*

En el esquema general del Ministerio Público ocupan lugar destacado los Agentes Auxiliares. La preeminencia de éstos obedece tanto al hecho de que se hallan situados en la cúspide técnica de los Agentes de la Institución, como a la naturaleza de las funciones, de carácter primordialmente consultivo, que le están encomendadas. Es incuestionable por lo demás, que la buena marcha técnica y administrativa de este importante sector de la Procuraduría requiere de una coordinación que hasta la nueva Ley no existía, en el doble plano al que se ha aludido. La existencia de esta coordinación permite un enlace más eficaz y realista entre los Auxiliares y el Procurador o los Subprocuradores. Por ello, el artículo 21 crea la Coordinación de Auxiliares, nueva y necesaria pieza en el aparato general del Ministerio Público.

Ciertamente, en los términos de la Ley derogada podía el Procurador encomendar a sus Agentes del Ministerio Público Auxiliares el desempeño de tareas numerosas, con apoyo en la previsión contenida en el artículo 19, fracción III. Sin embargo, la revisión del trabajo desarrollado en las Agencias Investigadoras no parecía ser uno de los quehaceres típicos de los Auxiliares, dada la existencia de la Oficina de Revisores, encuadrada en la antigua Dirección General de Investigaciones. Al amparo

del nuevo ordenamiento, que cesa de contemplar a la Oficina de Revisores y que crea, por otra parte, Departamentos delegacionales de Averiguaciones Previas, los Auxiliares asumen una nueva función característica, por demás necesaria; supervisar técnicamente, por acuerdo del Procurador, las averiguaciones previas que se practiquen en las Agencias Investigadoras del Ministerio Público. De este modo, el titular de la institución mantendrá, discrecionalmente, un vivo e inmediato contacto con el desempeño, tan delicado, de las Agencias Investigadoras.

### *Dirección General de Averiguaciones Previas*

Los artículos 23 a 27, constitutivos del capítulo IV del título tercero, se ocupan en la Dirección General de Averiguaciones Previas, terminología con la que se hace referencia a su actividad procedimental; así se supera la antigua designación, demasiado policial, de Dirección General de Investigaciones. Esta Dependencia sigue teniendo a su cargo el desarrollo de la averiguación previa en el Distrito Federal, hasta la consignación, la reserva o la consulta de archivo.

El crecimiento de las necesidades averiguatorias en el Distrito Federal, producto de una gran concentración urbana dotada de los problemas inherentes a la sociedad moderna, ha hecho necesario el aumento de servicios en la Dirección de Averiguaciones. De ahí, pues, que en la Ley se hable de dos Subdirecciones, una para asuntos del Sector Central, otra para cuestiones de las Agencias Investigadoras. De esta suerte, al amparo de una razonable división del trabajo, será más eficiente el despacho del trabajo de que debe conocer la Dirección General.

Por otra parte, se habla ya sólo de las Agencias Investigadoras del Ministerio Público en el Distrito Federal. Efectivamente, la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 1970, ha puesto término a las antiguas denominaciones del Partido de la ciudad de México y los Partidos llamados foráneos, de Coyoacán, Villa Obregón y Xochimilco. Hoy ciudad de México y Distrito Federal son sinónimos, a más de que la homogeneidad relativa adquirida por la gran ciudad y la fluidez de los medios de comunicación entre sus diversas zonas hacen de plano obsoleto el uso del calificativo "foráneos". Por lo demás, se había venido hablando de Agencias adscritas a las Delegaciones o a la Jefatura de Policía y a los hospitales de las Cruces Verde y Roja. No existe ya la Jefatura de Policía, actualmente transformada en Dirección General de Policía y Tránsito, ni están las Agencias adscritas exclusivamente a las Delegaciones y a dichos nosocomios; a más de éstos, las hay o puede haberlas en otros hospitales de traumatología.

Otra innovación de gran alcance contenida en la presente Ley es la concerniente a los Departamentos de Averiguaciones Previas, regidos por el artículo 24. Sabido es que se lleva a cabo una política de desconcentración en los servicios públicos urbanos, fundada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 1970. Conocidos son también los beneficios que esta desconcentración acarrea para el servicio público, al vincular más estrechamente a los ciudadanos con instancias decisorias de la autoridad y al establecer, de este modo, un más provechoso y justo contacto entre gobernantes y gobernados. En este orden de cosas y de preocupaciones se inscribe la creación de los Departamentos de Averiguaciones Previas, dependientes, todos ellos, de la Dirección General de Averiguaciones.

Los Departamentos ejercen jurisdicción, en términos exactos o muy aproximados, sobre el área comprendida en cada una de las Delegaciones político-administrativas que componen el Distrito Federal, con lo que se planea la útil coincidencia entre demarcaciones territoriales para efectos administrativos de la ciudad y circunscripciones geográficas para efectos averiguatorios por parte del Ministerio Público. De los propios Departamentos dependerán, en forma directa, las Agencias ubicadas en el área, y aquél se encargará de perfeccionar las averiguaciones sobre los delitos que se cometan en su zona, funcionando como mesa o mesas de investigaciones y descargando de este modo cierto caudal de trabajo, al actualmente abrumado Sector Central de Investigaciones. Un aspecto muy interesante de esta desconcentración radica en el hecho de que los jefes de Departamento podrán practicar consignaciones directas, en las series de casos que oportunamente acuerde el Procurador, ante los Juzgados competentes. Aquí, la expresión Juzgados Penales debe interpretarse como connotativa de todos aquellos órganos de primera instancia dotados de competencia en materia criminal, esto es, tanto los llamados Juzgados Penales, en estricto sentido, como los Juzgados Mixtos, Menores y de Paz, que también entienden de materia penal. Ha sido prudente la reforma al prescribir que la consignación en estas hipótesis, sustitutiva de funciones hasta hoy desempeñadas centralmente por la Oficina de Consignaciones y por el propio Director de Investigaciones, se formulará previo acuerdo genérico del Procurador, el cual corresponderá, como ya hemos dicho, a series de casos, no a supuestos individuales.

La sede de los Departamentos se fijará, al tenor del artículo 1º transitorio, en los mismos locales en que tengan la suya las Delegaciones político-administrativas del Departamento del Distrito Federal.

El propósito de desconcentración que ha precisado este fundamental artículo 24, se halla también captado en otras proyecciones, como son los artículos 33, fracción V, 36 y 37, fracción III, que permiten y alientan la

desconcentración de servicios dependientes de las oficinas de Orientación Social, Legal y Juvenil, de la Dirección General de Servicios Periciales y de la Dirección General de la Policía Judicial. Es evidente que la mayor cercanía de estas dependencias con respecto al público y a los asuntos de que deban conocer permitirá el desempeño de un mejor y más expedito servicio.

La creación de los Departamentos de Averiguaciones Previas, así como nuevas atribuciones de supervisión expresamente confiadas por el artículo 22, fracción III, a los Agentes Auxiliares del Procurador, han hecho innecesaria la existencia de la Oficina de Revisores, que en la nueva ley desaparece.

### *Dirección General de Control de Procesos*

La Ley derogada dedicó un capítulo, el IV del título segundo, para reglamentar las facultades y obligaciones de los Agentes adscritos a los órganos jurisdiccionales. No se fijó, sin embargo, ningún organismo de enlace entre estos Agentes y las autoridades centrales de la Procuraduría. Esto legalmente significaba, en los términos estrictos del anterior sistema, que los Agentes gozaban de cierta autonomía funcional y se hallaban de algún modo desconectados de la autoridad central de la Procuraduría. Semejante estado de cosas sugirió la necesidad de contar con una Dirección General de Control de Procesos, que ejerza mando y supervisión directos e inmediatos sobre los Agentes adscritos a todos y cada uno de los órganos jurisdiccionales, así en el Distrito como en los Territorios Federales, es decir, los adscritos al Tribunal Superior de Justicia y a los Juzgados Penales, Civiles, Familiares, Menores y de Paz.

La Dirección General de Control de Procesos podrá cuidar, convenientemente, de la homogeneidad y congruencia en las actividades del Ministerio Público y de la buena marcha de las tareas de éste ante las diversas jurisdicciones.

El artículo 28 alude a la materia y establece, como dependencia de la Dirección que se cita, una Oficina Central y varias jefaturas de Agentes.

El artículo 29 fija las atribuciones de los Agentes adscritos a los Juzgados del Ramo Penal, que cabe concretar en una sola fórmula, por lo que respecta a la función procesal: el sostenimiento de la acción penal ante los tribunales. Al lado de esta atribución fundamental, desglosada en varias fracciones, se da cabida a tareas de carácter administrativo, como son la visita de cárceles, la rendición de informes y la remisión de órdenes de captura.

El artículo 30 se ocupa en las funciones de los Agentes adscritos a los Juzgados del nuevo fuero familiar, así como a los correspondientes al

fuego civil. Se dispone aquí que los funcionarios del Ministerio Público pongan especial cuidado en la protección de menores y de otros incapaces, así como en el debido tratamiento y resolución de las cuestiones concernientes al régimen de la familia en que deban intervenir. Nuevo reforzamiento, éste, de la función tutelar que al Ministerio Público compete en el ramo de la familia, reforzamiento que tiende a acentuar las fundamentales dimensiones sociales de la Institución.

### *Dirección General Consultiva y de Servicios Sociales*

Una aportación sustantiva de la Ley es la Dirección General Consultiva y de Servicios Sociales, que sustituye al viejo y estrecho Departamento Consultivo. Esta Dirección, presidida por los artículos 32 y 33, tiene una doble misión: jurídica y social. En el ramo jurídico, se ocupa en el desahogo de consultas internas, en el despacho de estudios generales y especiales, en la formulación de informes y escritos en materia de amparos, y en la recepción y ratificación de manifestaciones de bienes. Por lo que hace a su dimensión social, la Dirección que se menciona viene a conferir una imagen nueva y distinta a la Procuraduría, imagen a la que nos referimos en el párrafo siguiente.

Hasta reciente fecha, la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales había limitado sus tareas, como parecía natural, al cumplimiento de funciones indagatorias y persecutorias, cometido tan necesario como tradicional. Por ello se atendía, no cabe duda, a una función social de importancia superlativa y urgencia primaria. Pero también se omitía toda tarea directa de carácter preventivo y tutelar, no obstante que ésta es pertinente, como la que más, para una eficaz lucha contra la delincuencia. Ha enriquecido, pues, su cometido y su imagen la Procuraduría de Justicia del Distrito al través de las soluciones orientadoras y asistenciales que tiene encomendadas la Dirección Consultiva y de Servicios Sociales en su segunda dimensión; orientación social, juvenil y legal para los habitantes del Distrito, especialmente en beneficio de jóvenes y de víctimas directas o indirectas de la delincuencia, así como sistemática, oportuna y suficiente elaboración estadística que permita, mediante el conocimiento preciso de los fenómenos criminales, proveer con mayores posibilidades de éxito a su prevención y a su persecución.

De esta suerte se aspira a que también la Procuraduría sume el contingente de sus fuerzas a la empresa preventiva y social, no sólo jurídica y procesal. En aquélla cobra específico relieve la atención hacia la víctima del delito, directa o indirecta, a menudo aludida como la figura olvidada del drama penal.

Las actividades preventivas y asistenciales a que aquí nos hemos referido se hallan consolidadas en el Departamento de Servicios Sociales previsto en la fracción IV del artículo 32, entidad que engloba la triple proyección de estas tareas al través de otras tantas oficinas, a saber: de Orientación Social, de Orientación Juvenil y de Orientación Legal.

Nos hemos referido ya a la posible desconcentración en la Dirección General Consultiva y de Servicios Sociales, con apoyo en la fracción V del artículo 33, que permite adscribir miembros de las Oficinas citadas tanto al Sector Central como a los Departamentos de Averiguaciones Previas y a otras Agencias de Investigaciones.

### *Dirección General de Servicios Periciales*

La Ley que se derogó prevenía la existencia de un Departamento de Servicios Periciales. La vigente, con plena conciencia de la importancia fundamental que los servicios periciales revisten para la averiguación previa y el ulterior proceso criminal, ha elevado este Departamento a la jerarquía de Dirección. No está por demás recordar, en abono de este hecho, la moderna concepción de disciplinas tales como la criminología, la criminalística y la penalología, que si hasta un pretérito aún cercano permanecían en calidad de ciencias auxiliares del Derecho Penal, hoy, con mayor acierto, han sido catalogadas como ciencias fundamentales para la administración de la justicia penal.

La Dirección se ha reestructurado en relación con el viejo Departamento, de modo más realista y orgánico, en todo caso congruente con las circunstancias de la práctica y con el género de los servicios que debe atender. Dentro de la unidad del llamado Departamento de Criminalística e Identificación, planteado por el artículo 34, fracción III, se establece el deslinde, técnicamente apoyado, entre el Laboratorio de Criminalística y el Casillero de Identificación Judicial, cuyos propósitos y sustancia, diversos, justifican esta separación. En el Laboratorio quedaron incorporadas las secciones que técnicamente deben estarlo, esto es, las de química, bioquímica, física, examen técnico de documentos, balística, explosión, incendio y fotografía. En el Casillero de Identificación Judicial se previene una múltiple y necesaria clasificación, a saber: dactiloscópica, nominal, fotográfica, de retrato hablado y de modo de proceder o "modus operandi".

Otras oficinas cuyo establecimiento previene la nueva Ley, son las destinadas a elaboración de dictámenes sobre tránsito de vehículos, ingeniería y topografía, mecánica y electricidad, contabilidad y valuación, interpretación en idiomas y medicina forense. Dado el progreso constante de las ciencias de la investigación, el elenco de estos despachos no es

exhaustivo. En efecto, expresamente se previene la posibilidad de que funcionen otras oficinas, reclamadas, en su caso, por las necesidades de la experiencia.

El artículo 36 insiste, ahora por lo que toca a la Dirección General de Servicios Periciales, en la desconcentración técnica y administrativa. En efecto, presta base a la muy útil asignación de peritos a los Departamentos de Averiguaciones Previas instituidos en el artículo 24 y, en general, a las Agencias Investigadoras del Ministerio Público. Estos peritos serían, claro está, aquellos cuyo servicio en áreas específicas resulte más aconsejable, atentas las circunstancias de urgencia en el trabajo a desarrollar. En tales términos, los peritos en tránsito terrestre y los criminalistas son, entre todos los miembros de este servicio, los principalmente llamados a iniciar el experimento de la desconcentración.

### *Dirección General de la Policía Judicial*

Un capítulo especial se dedica, como no podía ser menos, a la Policía Judicial, mecanismo básico de las actividades de la Procuraduría y auxiliar eficiente e indispensable del Ministerio Público, cuya jerarquía ha quedado de relieve al través del artículo 21 de la Constitución Federal. Particular atención merece esta Policía, constitucionalmente situada por encima de las demás en la averiguación de los delitos.

Se ha hablado ya de los requisitos para el ingreso en la Policía Judicial, ubicados en el mismo capítulo que contiene las condiciones de alta en las restantes Dependencias de la Procuraduría. En consecuencia, el capítulo que ahora comentamos es sólo orgánico y funcional. Desde el primer punto de vista, se previene la existencia de una Dirección, una Subdirección, varios grupos de investigaciones y aprehensiones, una oficina administrativa y la Guardia de Agentes o lugar de detención de individuos aprehendidos, en espera del envío ante los órganos jurisdiccionales competentes. Desde la segunda perspectiva, esto es, la funcional, se han reproducido las atribuciones inherentes a la Policía Judicial, poniéndose especial cuidado en que la investigación de delitos que ésta haga se ajuste estrictamente a las disposiciones legales aplicables. A ellas deben acomodarse, en consecuencia, las denuncias y querellas que directamente se pretenda presentar ante la Policía Judicial. Con la fracción I del artículo 38, concierne a la materia que venimos mencionando, concuerda el artículo 2º de la Ley, que ya mereció separado comentario.

Cabe advertir que en la Ley se reitera la dependencia en que la Policía Judicial se halla, por mandato de las normas supremas, con respecto al Ministerio Público (artículo 38). Con fórmula sobria se alude, asimismo,

a la función auxiliar de la Policía Judicial que los miembros de otras policías deben llevar a cabo (artículo 39).

Conviene traer a cuentas, también ahora, el requerimiento implícito de desconcentración que se localiza en la fracción III del artículo 37, en orden a la asignación de miembros de la Policía Judicial a los Departamentos de Averiguaciones Previas y a las Agencias Investigadoras del Ministerio Público en el Distrito Federal. Las necesidades de la inmediata investigación del delito, inmediatez que es sinónima de oportunidad y de éxito, imponen esta desconcentración de la Policía Judicial, cuyos efectivos tradicionalmente se han encontrado reunidos en las oficinas del Sector Central. Con ello se provee a un más eficiente auxilio policial en beneficio de las actividades encomendadas al Ministerio Público, haciendo factible, asimismo, el pronto arribo de la Policía al lugar de los hechos, la preservación adecuada de huellas, instrumentos y vestigios, y el interrogatorio rápido, con todas sus ventajas, de personas relacionadas con la conducta criminal.

### *Instituto Técnico de la Procuraduría*

En la Ley anterior la estructura de la Policía Judicial contemplaba la existencia de la llamada Escuela Técnica de la Policía, de vieja tradición, que en la realidad de los hechos evolucionó hasta convertirse en el Instituto de Capacitación Criminalística, con la misión que se desprendió de su mismo título. Actualmente, en cambio, bajo la conciencia de que la selección y la formación del personal revisten importancia excepcional, el Instituto adviene a la condición de órgano autónomo dentro de la Procuraduría, directamente sujeto a la autoridad y conducción del Procurador.

Una profunda convicción sobre la valía de los recursos humanos se halla en la raíz del cambio de nombre, de estructura y de perspectivas. Es obvio que la Procuraduría será lo que hagan de ella sus componentes, como lo es, asimismo, que de la idoneidad de éstos en la doble perspectiva ética y técnica, dependerá el buen servicio que se preste a la comunidad, al través de una administración de justicia eficiente, ágil, bien informada y limpia. De ahí, entonces, el empeño puesto por la Ley en la dignidad del Instituto Técnico, clave para el buen desempeño de la Procuraduría, que tiene a su cargo, por imperativo del artículo 43, la selección científica del personal, en sus diversos aspectos, así como la realización de las actividades docentes que tiendan al constante perfeccionamiento técnico de dicho personal.

Dos son, en consecuencia, las vertientes de actividad del Instituto. Por una parte se le confiere la selección técnica del personal, tarea en la que

deberá poner en juego, además de los métodos selectivos científicos de uso común, adecuados a las necesidades de esta Institución, el régimen de concursos y oposiciones al que hace referencia, como sistema general, el ya recordado artículo 9º. Por otra parte, el Instituto procederá a la calificación o formación del personal de la Procuraduría, en la amplia perspectiva de Ministerio Público, Policía Judicial, servicios periciales y auxiliares administrativos.

Para lo anterior, el artículo 42 advierte sobre la existencia de secciones de cursos para Policía Judicial y de cursos especiales a niveles medio y superior. Con esta última norma se aportan las bases para el establecimiento de cursos avanzados e inclusive de carreras medias o superiores y de especialización para personal técnico o universitario. De tal suerte, la Procuraduría podrá contribuir, dinámicamente, a la mejor aplicación de las ciencias penales en México.

Ha de advertirse, asimismo, que el tenor de la parte final del artículo 43, la participación en los cursos tiene carácter obligatorio, cosa que ratifica la importancia de las tareas a cargo del Instituto, la trascendencia y pertinencia de la formación científica y vitaliza perseverantemente a aquél.

#### *Dirección de Relaciones Públicas*

Una y otra vez se ha insistido, con sobra de énfasis y de buenos argumentos, en que la lucha contra la delincuencia no es tarea de esta o aquella dependencia de gobierno, en forma exclusiva, sino del conjunto social. Por lo demás, la participación de la comunidad en los programas de interés social es cosa corriente en el panorama mundial contemporáneo. Ahora bien, para que este concurso se produzca, en los niveles policial y de averiguación previa, es necesario que exista comunicación entre las autoridades penales y la colectividad, a modo de que los integrantes de ésta posean una imagen precisa sobre la participación que de ellos se espera y reclama, y a modo, también, de que puedan hacer llegar a la autoridad sus puntos de vista, inquietudes, dudas o censuras.

Es por lo anterior que el artículo 44 ha creado una Dirección General de Relaciones Públicas, con Oficinas de Información y de Publicaciones, que en los términos del artículo 45 tiene a su cargo reunir y difundir la información sobre las actividades que en el ejercicio de sus atribuciones lleve a cabo la Procuraduría, editar y distribuir las publicaciones informativas que esta Dependencia realiza y, en general, orientar al público sobre la organización y el funcionamiento de la Procuraduría y acerca de los derechos y obligaciones de los particulares frente a la propia Institución.

## *Dirección General de Servicios Administrativos*

El buen desahogo de las funciones que tiene encomendadas la Procuraduría depende, en apreciable proporción, de la también buena marcha de los servicios administrativos auxiliares, que ahora aparecen confiados a una Dirección General, porque su volumen e importancia así lo reclaman, no sólo a un Departamento, cual ocurría bajo la Ley Orgánica del Ministerio Público, de 1954. Esta, por lo demás, se limitaba en su artículo 39, fracción V, a aludir al Jefe del Departamento Administrativo, mas no formulaba referencia a la estructura de tal Departamento ni detallaba sus atribuciones.

La laguna aparece colmada en la Ley Orgánica de la Procuraduría, que a la Dirección General de Servicios Administrativos adscribe las Oficinas de Asesoría Técnica, de Personal, de Control del Presupuesto, de Servicios Generales y de Guardería. Con ello se plantea una adecuada descripción de servicios administrativos y se prevee, además, a la organización certera de la administración de la Procuraduría. Esto último, por medio de la Oficina de Asesoría Técnica, mencionada en la fracción III, inciso a), del artículo 46, así como de la función incluida en la fracción II del artículo 47, en el sentido de realizar y someter al Procurador estudios sobre organización y funcionamiento de la Procuraduría en el ramo administrativo. De este modo se responde, por otra parte, al vasto plan de reforma administrativa emprendido por el Gobierno Mexicano.

No sería pertinente cerrar este capítulo sin hacer referencia a un mandato, muy conveniente, expuesto en la fracción I del artículo 47. Este, de modo terminante, que no admite indeseables excepciones, previene: en ningún caso se acreditará como funcionario o empleado de la Institución, mediante la credencial o placa respectiva, a quien no preste servicios en la misma.

## *Sanciones*

La Ley derogada ponía en manos del Procurador la aplicación de sanciones consistentes en apercibimiento, multa de 1 a 5 días de sueldo y suspensión de empleo hasta por 30 días. La Ley en vigor modera esta última corrección en forma tal que la suspensión podrá imponerse sólo por 8 días.

No pugnan estas normas con las generales en materia de trabajadores al servicio del Estado. Sobre el particular es menester advertir que el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fija las obligaciones de dichos trabajadores, el artículo 45 establece única y exclusivamente las causas de suspensión temporal de los efectos del

nombramiento de un trabajador, y el artículo 46 fija las de cese. Ni el artículo 45 ni el artículo 46 señalan las sanciones diversas de la suspensión de los efectos del nombramiento y de la cesación de dicho nombramiento, aplicables por incumplimiento de las obligaciones de los trabajadores en los numerosos supuestos distintos de los contemplados por los mismos artículos 45 y 46. Sin embargo, no hay aquí laguna, ni mucho menos, puesto que con toda claridad el artículo 88 de la misma Ley que se viene citando determina que en las condiciones generales de trabajo se establecerán tanto las disposiciones disciplinarias como la forma de aplicarlas, y el artículo 87 indica que tales condiciones generales de trabajo se fijarán por los titulares de la Dependencia respectiva, oyendo a la organización laboral correspondiente. Se llega, pues, a la conclusión de que las medidas disciplinarias deben figurar en un documento distinto de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, documento denominado condiciones generales de trabajo.

Para resolver el problema aparente que se crea por la ausencia de semejantes condiciones, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 11 de la propia Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho precepto previene la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes de orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de Derecho y la equidad. En primer término se encuentra, pues, la Ley Federal del Trabajo, que tampoco fija correcciones disciplinarias y procedimiento para imponerlas, sino se limita a decir en la fracción X del artículo 423 que tales extremos serán materia del reglamento interior de trabajo. En segundo término figura el Código de Procedimientos Civiles, que a nuestro juicio no sería aplicable, dado que en la hipótesis que nos interesa se trata de regular problemas sustantivos, no procesales. Finalmente, en tercer término, vienen al caso las leyes del orden común. Es aquí, entonces, donde aparece con toda claridad la idoneidad de la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito para estatuir el régimen pertinente en materia de correcciones y procedimiento para imponerlas.

La disminución en la gravedad de la suspensión de empleo, que hoy sólo es por 8 días, no por 30, se operó en consonancia con la norma tutelar contenida en la fracción X del artículo 423 de la Ley Federal del Trabajo.

Dr. Sergio GARCÍA RAMÍREZ