

LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL¹

La vigente Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de abril de 1996, se integra en seis capítulos en los que se desarrollan 60 artículos y cuatro transitorios, y tratan las materias relativas a las atribuciones, las bases de organización, lo referente al Instituto de Formación Profesional, al servicio Civil de Carrera de la Procuraduría, al Consejo Interno del Ministerio Público y Disposiciones Generales.

COMENTARIOS EN LO GENERAL

En general, se advierte que el contenido de la ley se aparta de lo que en rigor debe ser la materia de una ley orgánica ya que éstas son leyes de carácter secundario que establecen la competencia, atribuciones y facultades del Estado en ciertas materias, y que adscriben a las diversos órganos que habrán de ejercitarlas. Ello significa que en relación con las normas que establecen facultades a los órganos del Estado, la ley orgánica tiene como función principal:

- a) determinar el ámbito material de validez de esas normas y
- b) determinar el ámbito personal de validez de las mismas.

La afirmación anterior se comprueba con el análisis del capítulo primero que se denomina "De las atribuciones" en el que se formula un listado de acciones sin contenido jurídico que sugiere un programa de actividades, por ejemplo los artículos 1o. y 5o. Es claro que cuando se trata de una ley orgánica, en la que su materia es desarrollar todas las atribuciones que tiene que realizar el órgano del Estado, a quien la Constitución le precisa sus funciones, en ella se deben detallar esas funciones con el carácter de facultades o atribuciones y éstas se definen por su contenido jurídico; advertimos que las actividades que se listan

¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 1996. Entra en vigor el día siguiente de su publicación y abroga la ley de 16 de noviembre de 1983.

en la ley en su gran mayoría no tienen el contenido jurídico de facultades o atribuciones, basta la lectura como ejemplo de las fracciones IV, V y VI del artículo 9o. y del artículo 13.

En suma, la ley carece de la estructura y contenido de una ley orgánica y, no es ocioso señalar que las atribuciones que se describen en la ley orgánica, deben de tener contenido jurídico, es decir, son facultades de aplicación del derecho, que, comprende tanto la creación de aquellas disposiciones, resoluciones, circulares etcétera, como la aplicación por medio de actos de las normas jurídicas. En contraste con lo anterior, en la ley que se analiza se hace un listado de actividades, que no constituyen en sentido técnico jurídico atribuciones y facultades a órganos jurídicos.

La Ley Orgánica de la Procuraduría que se analiza, invade esferas de competencia de otros órganos del Estado como lo son la Secretaría de Protección y Vialidad, en su facultad preventiva y la de la Comisión de Derechos Humanos (artículo 6o., 10o. y 11o. de la ley).

Se procederá al análisis del contenido normativo de la ley, en lo particular, en los aspectos novedosos.

COMENTARIOS EN LO PARTICULAR

Artículo 2o. Este precepto, en sus fracciones V y VI, desarrolla las atribuciones del Ministerio Público en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece la Constitución en el artículo 21, en sus párrafos 5o. y 6o., a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, para dar una respuesta responsable, articulada y eficiente entre todos los niveles de gobierno, que garantice la seguridad y la tranquilidad de los mexicanos.

Artículo 3o. En la fracción X se precisan las hipótesis en las que procede el no ejercicio de la acción penal, con el objeto de imprimir certeza y claridad, a la adición al artículo 21 constitucional, en el párrafo 4o., de la reforma a la norma fundamental de 1994. Es evidente que al contenerse, a nivel normativo, con toda precisión los casos en que procede el no ejercicio de la acción penal, se está en aptitud de advertir si la determinación del Ministerio Público en este sentido es correcta o no y, en su caso, proceder a la impugnación correspondiente.

Artículo 4o. En el 2o. párrafo de la fracción VI se establece la premisa necesaria para dar lugar, en su caso, al procedimiento de impugnación en el caso de desistimiento de la acción penal, lo que constituye un acierto, en virtud

de que en la ley orgánica vigente se establece la concordancia de la ley secundaria con la norma fundamental, la Constitución.

Artículo 5o. En esta norma, se precisa la obligatoriedad en el cumplimiento del principio de legalidad, y en la fracción II se establece la facultad del Ministerio Público de denunciar las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La anterior atribución del Ministerio Público hace realidad, el principio de seguridad jurídica, en virtud de que los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal, deben producir sus resoluciones apegadas en forma estricta al principio de legalidad, en los que debe prevalecer de manera uniforme, este principio y la aplicación de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano intérprete y garante de la supremacía constitucional.

En la fracción III se otorga la facultad al Ministerio Público de formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas que a su juicio hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Esta atribución del Ministerio Público forma parte del sistema de control de los órganos que participan en el sistema de administración de justicia, obviamente con los límites y en los casos específicos que la ley establece, y con el respeto a la independencia del Poder Judicial.

Artículo 6o. El contenido de esta norma se refiere a las atribuciones del Ministerio Público en materia de derechos humanos, la que evidentemente no es competencia de éste. Es indudable que el Ministerio Público tiene que desarrollar todas sus facultades y atribuciones dentro del cumplimiento cabal de las garantías que la Constitución establece para todo gobernado a quien se le imputa la comisión de un delito, y al someter su actuación a la Constitución, se respetan puntualmente los derechos humanos, por lo que se considera que esta norma es innecesaria en el contexto de la ley orgánica. El mismo comentario merece la fracción IV de este precepto, que alude a que es competente el Ministerio Público para recibir y dar atención a las quejas que formulen directamente los particulares en materia de derechos humanos, en virtud de que es evidente que tal conocimiento debe corresponder a la Comisión de Derechos Humanos.

Artículo 10o. Alude a las facultades relativas a la prevención del delito. Resulta lógico afirmar que la ejecución eficiente de acciones dirigidas a prevenir la comisión de delitos, tiene una repercusión en la procuración de justicia, toda vez que, si es menor el número de delitos, la atención que se preste a la persecución de los que se cometen será mayor, en calidad y en oportunidad; sin embargo, en la Constitución se precisa cuáles son las facultades y atribuciones del Ministerio Público concretándose éstas a la investigación y persecu-

ción de los delitos, la norma superior no hace referencia a que le corresponda al Ministerio Público la función preventiva. Es cierto, que al realizarse con eficiencia la investigación y la persecución del delito, se evita la impunidad y se inhibe el delito, pero de esta afirmación no puede concluirse que la interpretación del artículo 21 constitucional referente a las facultades del Ministerio Público comprenda también la competencia en materia de prevención del delito.

Artículo 11o. El texto de este precepto, en lo general, regula la atribución específica del Ministerio Público respecto a la atención a los ofendidos y a las víctimas del delito, aludiendo en la fracción I específicamente a la orientación y asesoría legal para éstos. Se considera que es un acierto tal referencia de asesoría; sin embargo, en la Constitución se determina en el último párrafo de la fracción X del artículo 20, que la víctima o el ofendido tendrán derecho a recibir asesoría jurídica sin que la ley orgánica precise si la garantía para éstos debe ser concretada por el Ministerio Público, o por un órgano diverso, con independencia de éste.

Un acierto es la fracción III, ya que regula la incomprensible garantía a que se refiere el último párrafo de la fracción X del artículo 20 constitucional (reforma a la Constitución de 1994) y que corre a cargo del Ministerio Público de prestar la atención médica de urgencia que requieran los ofendidos, o las víctimas del delito.

Artículo 13. El contenido del precepto, en términos generales trata de las atribuciones del Ministerio Público respecto de la prisión preventiva, y de los centros de ejecución de penas, señalando que le corresponde a éste entre otras, el conocimiento de las quejas de los internos para poner los hechos en conocimiento de los autoridades competentes, se considera que esta facultad, no está asignada por la Constitución al Ministerio Público.

En el capítulo segundo, se aborda la materia relativa a las bases de organización.

Artículo 19. En esta norma se precisan los requisitos que una persona debe satisfacer previamente, para ser designado Procurador del Distrito Federal, destacan por ser novedosas las fracciones II y IV, en las que se exige (fracción II) que sea originario del Distrito Federal, con una residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación. Este requisito, por lo que se refiere a que sea originario del Distrito Federal, es excesivo, en virtud de que un abogado oriundo de algún estado de la República, por este motivo no es racional su incapacidad para el cargo; circunstancia diversa es el otro requisito que alude a la residencia efectiva de dos años en el Distrito Federal, en virtud de que es necesaria ésta para la cabal comprensión de la problemática de la procuración

de justicia, y específicamente en lo que atañe a la investigación y persecución del delito.

En la fracción IV con acierto se establece la experiencia mínima profesional de licenciado en derecho, de 10 años para ser procurador, computada ésta a partir de la fecha del título profesional. Sin embargo, se olvidó incluir un requisito importante para el eficiente desempeño en el cargo: que la experiencia profesional requerida lo sea precisamente en la materia penal, que constituye el objeto principal de la actividad del Ministerio Público.

Artículo 22. En esta norma se precisan los requisitos para ser subprocurador y se destaca como novedad la inclusión del oficial mayor para suplir al procurador en sus funciones durante sus ausencias temporales, siempre que reúna los requisitos para ser subprocurador, lo cual es un verdadero acierto.

El capítulo tercero contiene las normas (artículos 28 a 31) que regulan el funcionamiento y las facultades del Instituto de Formación Profesional como órgano desconcentrado de la procuraduría que cuenta con un Consejo Consultivo con integración colegiada que tiene como facultades: conocer, opinar y vigilar la calidad respecto de los programas del instituto y del diseño de los concursos de ingreso y promoción en la institución. En general se considera un gran avance para el sistema de procuración de justicia este órgano, en virtud de que permite la formulación, la regulación y el desarrollo del servicio civil de carrera de la procuraduría, al establecer el acceso a la institución sólo a las personas que acrediten poseer los conocimientos necesarios para el desarrollo de la función específica del cargo al que aspiran, al someterse a los exámenes que integran los concursos de ingreso y promoción para las plazas vacantes de agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y los peritos adscritos a los servicios periciales de la institución. Este sistema destierra el vetusto e inconveniente método de nombramientos por recomendación.

El capítulo cuarto contiene las normas relativas al servicio civil de carrera en la procuraduría exclusivamente para los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y los peritos. Es indudable que el establecimiento del servicio civil de carrera en la procuraduría significa un estímulo para quienes se desempeñan con probidad y eficiencia en las diversas áreas de la Institución. Todos los servidores públicos tienen la posibilidad de un ascenso.

Artículo 33. Este precepto en el párrafo 2o., presenta como exigencia para el ingreso de los servidores públicos de la procuraduría que sea consultado en forma previa el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública. Esta norma garantiza que las personas que presten sus servicios en la institución no tengan antecedentes negativos. En el párrafo 3o. ese requisito se formula también respecto de los agentes de la Policía Judicial.

Artículo 34. En esta norma se determinan los requisitos que deben satisfacer previamente las personas para ser agentes del Ministerio Público, dentro de éstos destaca el de la fracción V que se refiere a que es necesario que el designado apruebe el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica que imparta el Instituto de Formación Profesional u otras instituciones cuyos estudios sean reconocidos por el instituto, con esta disposición se asegura que quienes desempeñen la función de agente del Ministerio Público posean los conocimientos para el cabal cumplimiento de las atribuciones y facultades que la Constitución les confiere. La misma disposición rige en el artículo 35 fracción V respecto de los agentes de la Policía Judicial y el artículo 36 fracción II en relación a los peritos.

Artículo 38. Establece el nombramiento provisional por dos años de los agentes tanto del Ministerio Público como de la Policía Judicial y peritos egresados del instituto, al término de este plazo se les someterá a una nueva evaluación para determinar su nombramiento definitivo. Este método que incorpora la Ley Orgánica de la Procuraduría, es un sistema que ha sido probado por el Poder Judicial Federal respecto de los nombramientos de jueces y magistrados con óptimos resultados, y asegura la permanencia en los cargos, únicamente de los servidores públicos que demuestren su eficiencia y probidad.

Artículos 41 y 48. Estas disposiciones establecen la obligación para los servidores públicos de la procuraduría de participar en los programas de formación profesional, tal medida asegura la verdadera profesionalización y actualización del personal de la institución que, finalmente, determina el desarrollo de las atribuciones del Ministerio Público en términos de eficiencia.

El capítulo quinto de la ley en los artículos 49 a 52 trata del órgano de nueva creación en la procuraduría, el Consejo Interno del Ministerio Público, su integración y atribuciones. Las atribuciones que le corresponden, fundamentalmente se refieren a una actividad de asesoría al procurador y proponer las reformas que sean necesarias para el mejoramiento de la procuraduría en el ejercicio de las facultades que le competen por disposición Constitucional.

El capítulo sexto contiene disposiciones generales.

Artículos 54 y 55. En esta norma se determina que los agentes del Ministerio Público y los oficiales secretarios no son recusables, y que están obligados a señalar impedimento en los mismos supuestos que operan para jueces y magistrados, el contenido de este artículo instituye los principios de independencia, objetividad e imparcialidad que deben ser rectores en el ejercicio de las funciones de todos los servidores de la procuraduría. En el artículo 55 se alude a una serie de actividades prohibidas para los agentes del Ministerio Público, Policía Judicial, así como peritos, que aseguran el cumplimiento de

los principios señalados, y de las que destacan: que los servidores públicos señalados están impedidos para desempeñar otro empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza, salvo los de carácter docente y aquellos que autorice la procuraduría; la prohibición de ejercer la abogacía, por sí o por interpósita persona, salvo en causa propia de su cónyuge de su concubinario o concubina, de sus ascendientes o descendientes, de sus hermanos, o de su adoptante o adoptado.

Artículo 60. Este precepto establece el régimen laboral de los servidores de la procuraduría, agentes del personal de servicios periciales y de oficiales secretarios, como trabajadores de confianza sujetos a las normas previstas en el artículo 123, apartado B, de la Constitución.

Victoria ADATO GREEN