

EL ESTADO ACTUAL DEL MARCO JURÍDICO PENAL

Fernando LABARDINI MÉNDEZ

I

La paz social y la ordenación más justa de la convivencia humana, se consiguen si se cumplen los fines del derecho, que son: *la justicia, la seguridad y el bien común.*

El hombre es el valor más alto tanto en la naturaleza como en lo social; pero también es el destinatario supremo y único protagonista de todas las reglas jurídicas, mediante las cuales se pretende conseguir: la justicia, la seguridad y el bien común.

La noción de *justicia* introducida por Aristóteles, se sustenta sobre la idea de igualdad, la que supone la aplicación de una medida igual para los iguales, medida que será diferente en cuanto difieran los hombres y los hechos. No puede haber igualdad, abstraída de la diferencia de hombres y hechos. Por estas razones, un aspecto de la justicia consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Radbruch afirma que la *justicia* presupone hombres y hechos comparables, con separación de su más profunda individualidad; por lo que la justicia exige, que hombres y hechos que mantienen igualdad, sean tratados iguales.

La *seguridad*, según Delos, es la garantía que corresponde al individuo, de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos y que si éstos llegasen a producirse, el Estado cuidará que se otorgue reparación suficiente. La seguridad, en otro orden de ideas, también implica que la situación jurídica del ser humano, no será modificada, sino por procedimientos regulares, previamente establecidos en las

normas jurídicas. Por esta razón, la seguridad es indispensable para la correcta organización social.

El *bien común* es el bien de todos o, por lo menos, del mayor número posible de individuos. Sin embargo, el Estado representa la totalidad de los gobernados y tiene a su cargo buscar el bien de esa totalidad.

La *justicia* y la *seguridad*, cuando se cumplen efectivamente por el Estado, en la realidad social cotidiana, conducen al *bien común*.

Sin embargo, un orden normativo jurídico basado únicamente sobre la idea del bien común, dejando a los gobernados en la imposibilidad de defender sus intereses en contra del poder organizado, no puede aspirar al nombre de “derecho”. En este caso, la ciencia jurídica perdería sentido. Impedir los derechos del hombre defendibles ante la autoridad, sería malograr el “Estado de derecho”.

Procurar justicia es una entre las más importantes actividades del Estado, que se lleva a cabo al realizar acciones en la aplicación del derecho en los casos concretos que corresponde conocer al Ministerio Público. Esta institución, dependencia del Estado, con sus atribuciones constitucionales en materia de persecución del delito, es la razón de la existencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que es parte del Poder Ejecutivo Federal y que comprende al Ministerio Público y todas las unidades administrativas de apoyo a esta institución.

La procuración de justicia, para que constituya el medio que le lleva a cumplir los fines del derecho, es indispensable que esté sometida a la normatividad legal, que constituye el marco jurídico que la regula y es el espacio conceptual que le otorga el derecho para el desarrollo de las atribuciones del Ministerio Público, que se proyectan en muy diversas líneas de naturaleza jurídica.

II

El marco normativo jurídico de la procuración de justicia y su actualización, es de la mayor complejidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye el nivel normativo jurídico más alto, del que dimana todo el sistema jurídico nacional, tal como lo estatuye su artículo 133, que establece la supremacía constitucional.

La Constitución ha sido reformada, entre otras veces, por decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, de fechas: sábado 31 de diciembre de 1994; y miércoles 3 de julio de 1996.

La primera reforma de diciembre de 1994, adicionó el artículo 21, de la siguiente manera:

- Introdujo un medio de impugnación por vía jurisdiccional, contra resoluciones del Ministerio Público, sobre no ejercicio y desistimiento de la acción penal.
- Estableció la seguridad pública como función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, señalando que la actuación de las instituciones policiales se regirá por principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez y estableció también el sistema nacional de seguridad pública.

La segunda reforma de julio de 1996, tiene el siguiente contenido:

- Crea una nueva garantía individual en el artículo 16, que consiste en la inviolabilidad de las comunicaciones privadas. Esta garantía tiene como excepción cuando la autoridad judicial federal ordena la intervención de las comunicaciones privadas, a petición del Ministerio Público, orden que tiene limitaciones.

La reforma de julio de 1996, modificó la fracción I del artículo 20, para que se pueda negar por el juez, la libertad provisional bajo caución en delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, cuando el imputado haya sido condenado anteriormente por delito grave o cuando el Ministerio Público aporte elementos que demuestren que la libertad del imputado representa un riesgo para el ofendido o la sociedad.

La misma reforma modificó en el artículo 21, el nombre de la Policía Judicial, a la que denominó policía que auxilia al Ministerio Público y suprimió el adjetivo “judicial”.

La reforma a la Constitución del 3 de julio de 1996 se llevó a cabo, con el impulso y bajo la gestión del procurador general de justicia del Distrito Federal, José Antonio González Fernández.

III

Durante el año de 1995, el procurador emitió diez acuerdos sobre:

Adscripción orgánica de unidades administrativas; Instituto de Formación Profesional; albergue temporal; desconcentración de funciones a delegaciones; asuntos de menores e incapaces; credencial de identificación; nueva desconcentración de funciones a delegaciones; atención a comisiones de derechos humanos; recuperación y devolución de vehículos robados; y logotipo de la procuraduría.

IV

A cuarenta y cinco días de haber tomado posesión José Antonio González Fernández, entró en vigor un primer Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el 9 de marzo de 1995, cuyo proyecto fue idea del procurador mencionado; reglamento que fue expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Con este reglamento se incorporaron a la normatividad de la procuraduría, unidades administrativas que estaban operando de hecho y, además, se enriquecieron las atribuciones reglamentarias de la institución.

V

Durante el año de 1995, el procurador González Fernández, celebró cinco bases de coordinación en materia de seguridad pública, con la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal, el gobierno y la Procuraduría del Estado de México, así como la Secretaría General de Gobierno del Estado de Morelos y la procuraduría de esta entidad.

VI

También, José Antonio González Fernández celebró en dicho año trece convenios con diversas entidades del Poder Ejecutivo Federal y de los go-

biernos de los estados de la Federación, a efecto de fortalecer las actividades en materia de procuración de justicia.

VII

Durante 1996, el procurador ha emitido cinco acuerdos sobre: acciones para asegurar la salvaguarda de las garantías contenidas en los artículos 20 fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 269 fracción III inciso b) del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; supresión de una fiscalía especial de homicidios; adscripción de unidades administrativas y distribución de competencias; delegación de facultades a contraloría interna; y regulación de no ejercicio de acción penal.

VIII

En el transcurso del presente año, el procurador ha celebrado bases de coordinación en materia de servicios a los turistas y usuarios en general del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y tres convenios, para consolidar las actividades de procuración de justicia, con diversos grupos de la ciudad de México, entre los que destacan las compañías de seguros, para hacer efectiva la reparación del daño a la víctima del delito, la libertad provisional bajo caución y el pago de la sanción pecuniaria.

IX

He dejado para este momento hacer referencia a la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el martes 30 de abril de 1996, que supera las leyes anteriores, en cuanto que actualiza las atribuciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y sus bases de organización, además de que es fundamento para un novedoso Instituto de Formación Profesional. Por primera vez en la historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se introduce el Servicio Civil de Carrera y se crea el Consejo Interno del Ministerio Público, que está dan-

do ya, frutos para continuar con la reorganización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la directriz siempre atinada del procurador González Fernández.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene como finalidad determinar los objetivos, las funciones y la estructura de una de las instituciones estatales, de la mayor importancia en el Distrito Federal, que es el Ministerio Público del orden común y sus unidades administrativas de apoyo.

La Ley Orgánica emana material y formalmente de la Constitución y desarrolla el precepto formado por el artículo 21 párrafo primero segunda parte, que establece que “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”.

La Ley Orgánica constituye un conjunto de normas *secundum quid*, que son la Constitución misma, que se expande, determinando, precisando y diciendo con la mayor claridad y en todos sus detalles, lo que significa la Ley Fundamental en cuanto al Ministerio Público. Es un conjunto de normas, la Ley Orgánica, que explicitan el texto constitucional que he mencionado, tal como lo dice Mario de la Cueva.¹

X

Con fecha miércoles 17 de julio de 1996, se publicó un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que reestructura la procuraduría. En este Reglamento se detallan por un lado la estructura orgánica de la nueva procuraduría y por otro lado las atribuciones que corresponden a esas unidades administrativas.

En este reglamento se establecen con toda precisión y detalle, los objetivos, las funciones y la estructura de una nueva procuraduría, a efecto de enfrentar las urgentes necesidades de seguridad pública en el Distrito Federal.

Este reglamento y el acuerdo A/003/96, desarrollan tres subprocuradurías de procedimientos penales, que se distinguen con las letras “A”, “B” y “C” y dos subprocuradurías más, una Jurídica y de Derechos Humanos y otra de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

¹ Teoría de la Constitución, México, Porrúa, 1982, pp. 113 y 114.

La creación de las tres subprocuradurías de Procedimientos Penales, introduce un cambio radical en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, pues en lugar de las dos tradicionales subprocuradurías, se instituyen tres subprocuradurías de procedimientos penales, que tramitan toda la averiguación previa, desde la denuncia o querella hasta la consignación mediante el ejercicio de la acción penal.

La Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, también cuenta con unidades administrativas que integran averiguaciones en materia de delitos en que la víctima es un menor o en que los delitos se generan con motivo de violencia familiar.

Estas atribuciones para cada subprocuraduría, rompen el esquema ahora obsoleto, de asignar el trámite de la averiguación previa a una subprocuraduría y la consignación a otra subprocuraduría distinta, lo que constituye, en forma diferente, en las nuevas subprocuradurías, un sistema apropiado y congruente, de integración total de la averiguación previa.

Las subprocuradurías “A”, “B” y “C” de Procedimientos Penales, tienen bajo su adscripción:

Todas, direcciones generales y la tercera una coordinación, las cuales conocen en forma exclusiva de determinados delitos.

Esto conduce a la especialización y el mejoramiento profesional, en el desempeño de las labores que corresponden a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La nueva Ley Orgánica, especialmente el nuevo reglamento y también el acuerdo A/003/96, instituyen la reorganización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y han implicado cambios también en la legislación penal, a los que muy brevemente habré de referirme adelante.

Las tradicionales subprocuradurías de Averiguaciones Previas y de Control de Procesos, así como las rutinas anteriores, en las que un mismo Agente del Ministerio Público y la antes llamada Policía Judicial, atendían todo tipo de delitos, por ejemplo robo a bancos, fraude, homicidio o violación, impedían una proyección apropiada de la investigación que integra la averiguación previa.

Para superar esas actitudes, se han creado unidades administrativas especializadas en determinado tipo de delitos, a efecto de alcanzar especialización, perfeccionamiento y eficacia, en la formulación de la averiguación previa, haciendo efectivo el principio constitucional de que la

policía, antes llamada judicial, actúe en todo momento bajo el mando y la instrucción del Ministerio Público.²

XI

En la legislación penal se han operado cambios que tienden a evitar que los habitantes del Distrito Federal sean objeto de ataques violentos y en caso de que éstos llegaran a producirse, se otorgue la reparación suficiente a efecto de conseguir el bien común de quienes viven en el Distrito Federal.

Por publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, del 13 de mayo de 1996, se modificaron diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, en muy diversas instituciones, pero se puso el acento en materia de privación de la libertad que constituye secuestro y en materia de robo.

En cuanto al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, también se introdujeron modificaciones en diversos asuntos vinculados con el proceso penal, pero es importante anotar que en cuanto a la flagrancia se adicionó una equiparación con esta figura en caso de delito grave, en que el plazo para la detención se extendió adecuadamente a 72 horas y además, de acuerdo con las necesidades de esta enorme ciudad de México, se mejoraron los conceptos en materia de casos urgentes para la detención.

² Comparecencia del procurador José Antonio González Fernández ante Comisiones Unidas del H. Congreso de la Unión, con motivo de la glosa del II Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, 12 de septiembre de 1996.