

EL NUEVO PAPEL DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL, Y LOS CAMBIOS
PARA LA ADECUACIÓN AL NUEVO SISTEMA
DE JUSTICIA PROCESAL PENAL
EN EL DISTRITO FEDERAL

Jorge Antonio MIRÓN REYES*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La capacitación del personal sustantivo.*
III. *Justicia alternativa.* IV. *Armonización legislativa.*

I. INTRODUCCIÓN

La reforma del 18 de junio de 2008, por medio de la cual se modificaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, trajo aparejado un cambio importante a nivel nacional en el ámbito de la procuración e impartición de justicia.

Para un análisis integral de dicha reforma, es necesario considerar también, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos.

Ambas reformas implican un cambio que nos obliga a enfrentar diversos retos, entre ellos, la observancia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la armonización de los diversos cuerpos normativos, así como las modificaciones institucionales desde el punto de vista organizativo y material, los cuales impactarán en el desempeño de los operadores jurídicos durante el desarrollo de los procesos penales.

La citada reforma constitucional de 2008, puede analizarse desde cuatro vertientes:

* Subprocurador Jurídico, de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

1. La transformación del modelo de justicia procesal penal, que actualmente es mixto, hacia uno de corte acusatorio;
2. El establecimiento de nuevas disposiciones jurídicas dirigidas a adecuar el orden jurídico de las entidades federativas, como el Distrito Federal, a las normas nacionales que rigen al nuevo sistema procesal penal, a fin de unificar su aplicación;
3. La creación de un marco homologado para seleccionar y profesionalizar a las policías, peritos y ministerios públicos, que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y
4. La instauración de mecanismos alternativos para resolver los conflictos.

Nos centraremos ahora, en los tres últimos rubros que consideramos de la mayor relevancia.

II. LA CAPACITACIÓN DEL PERSONAL SUSTANTIVO

Como hemos mencionado, la reforma sienta las bases de un marco homologado para seleccionar y profesionalizar a las policías, peritos y ministerios públicos que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior es así, pues ante la necesidad de implementar un sistema de capacitación eficaz, dirigido al personal sustantivo, con el fin de que adquieran los conocimientos suficientes para realizar las funciones propias a su actuación dentro del nuevo sistema, se aprobó por las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia y de Secretarios de Seguridad Pública, un programa nacional de capacitación encaminado a unificar la preparación de los operadores del nuevo sistema procesal para lograr la aplicación uniforme de las nuevas disposiciones procesales.

A propósito de la implementación del sistema procesal acusatorio, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través del Instituto de Formación Profesional ha emprendido, desde 2010, un proceso de capacitación consistente en cursos, talleres, seminarios y diplomados, en los cuales se fomenta la participación activa y continua del personal sustantivo; además de desarrollarse un modelo de profesionalización por competencias profesionales, que implica la evaluación del grado de conocimientos, aptitudes y habilidades relacionadas directamente con las funciones que dicho personal tiene asignadas.

A la fecha, se continúa con la capacitación del personal sustantivo, a fin de fortalecer los esfuerzos técnicos para cubrir la primera etapa de implementación en la capital del país, que inició desde el 16 de enero de 2015,

atendiendo los asuntos relacionados con delitos que se investigan por querella y delitos de comisión culposa.

III. JUSTICIA ALTERNATIVA

Un aspecto relevante de la reforma consiste en la implementación de mecanismos alternativos para resolver conflictos de contenido penal.

El sistema procesal tradicional, representó para la víctima un largo peregrinar para la obtención de la reparación de su daño, debido al formalismo excesivo en el que incurrián policías, peritos, agentes del Ministerio Público, secretarios, jueces, magistrados, entre otros servidores públicos, que provocaba un retraso en la satisfacción de ese interés primordial.

Si bien es cierto que uno de los principales propósitos de la reforma es garantizar que los problemas se resuelvan apegados a derecho, también lo es, que se pretende resolver los mismos de la manera más rápida posible.

Por ello, se incorporaron en la Constitución mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, como una forma de desahogar un buen número de conflictos mediante el diálogo, la mediación o conciliación y la reparación del daño, con el propósito de evitar dirimir la controversia en juicio.

Además de promover una pronta reparación del daño o indemnización a las víctimas, en el nuevo sistema, la justicia alternativa evitará que un número importante de asuntos se prolongue indefinidamente en las agencias del Ministerio Público o en los juzgados, por razones de tiempo, plazos y otras minucias procesales.

De este modo, mientras menos asuntos se ventilen ante un juez, la justicia será más eficaz, pues los responsables de procurar e impartir justicia contarán con más tiempo para atender los asuntos de mayor trascendencia social, como lo son los homicidios, secuestros, violaciones, entre otros.

Otras ventajas que representa la justicia alternativa, son la despresurización del sistema penal y la adecuada atención a la víctima del delito, la cual constituye una parte importante en el nuevo sistema, y por ello se ve favorecida con el empleo de mecanismos de mediación y conciliación.

Es oportuno comentar que en la Procuraduría General Justicia del Distrito Federal, se ha adquirido experiencia en la materia, ya que desde 2012, se introdujo la justicia alternativa en la procuración de justicia, creándose al efecto la primera Unidad de Mediación, integrada por mediadores, auxiliares de mediación y orientadores.

Las funciones de esta unidad encontró su sustento en la *Ley de Justicia Alternativa en la Procuración de Justicia para el Distrito Federal*, que tuvo vigencia

a partir del 3 de mayo de 2012 y hasta el 15 de enero de 2015, en virtud de que a partir del 16 de enero del presente año, entró en vigor en esta Capital, la Ley Nacional de Medios Alternativos para la solución de controversias en materia penal.

De acuerdo con la ley nacional citada, en relación con el Código Nacional de Procedimientos Penales, estos mecanismos alternativos se utilizarán cuando el conflicto penal se vincule con delitos que se investigan por querella, delitos culposos y delitos patrimoniales no violentos.

Es preciso señalar que bajo este esquema, se ha resuelto un número importante de conflictos relacionados con delitos como amenazas, daño a la propiedad, fraude, abuso de confianza, despojo, entre otros, en los que la víctima ha conseguido la reparación del daño de una manera más efectiva ya su entera satisfacción.

En la Procuraduría capitalina existe un interés auténtico para fortalecer los mecanismos de justicia alternativa, por lo cual a la fecha, también opera una Unidad de Mediación en Justicia para Adolescentes, cuya función consiste en intervenir en las controversias que involucren la participación de un adolescente como probable responsable de incurrir en conductas tipificadas por la ley especial como delito no grave.

La Unidad de Mediación para Adolescentes, ofrece la posibilidad de que los conflictos de su competencia puedan resolverse por esta vía, evitándose así, someter a los menores de edad a un procedimiento que podría generarles mayores consecuencias jurídicas.

Actualmente, la Procuraduría cuenta con 8 unidades de mediación y se planea la construcción de 12 más en el transcurso del presente año, estimándose que entren en operación en enero de 2016. Las unidades de mediación que a la fecha se encuentran operando, se ubican en las circunscripciones territoriales siguientes: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Venustiano Carranza, además de las citadas con anterioridad.

Como parte también de la reorganización de esta Institución, la Procuraduría opera con Módulos de Atención Oportuna, los cuales constituyen el primer punto de contacto con el usuario.

Estos módulos cuentan con personal especializado capaz de brindar atención rápida y eficaz a los usuarios, a efecto de que cuenten con información oportuna para iniciar el trámite que requieran, o bien facilitar la búsqueda de personas detenidas o desaparecidas. Esta instancia servirá para canalizar a las personas a las áreas de la Procuraduría competentes para desahogar sus solicitudes.

Los módulos que funcionan a partir del 16 de enero de 2015, son 21 ubicados en las Fiscalías Desconcentradas de Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Xochimilco, en las oficinas centrales de esta Procuraduría y en la Fiscalía de Niños, Niñas y Adolescentes, además se encuentran en construcción 37 más; con lo cual, el próximo año se tendrán 58 módulos debidamente instalados.

IV. ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

La reforma constitucional introdujo un sistema procesal penal de carácter acusatorio adversarial, cuyo fin persigue sustituir el sistema vigente para ofrecer a la ciudadanía una mejor procuración e impartición de justicia.

Con el nuevo paradigma se ofrece mayor protección a los derechos de los imputados y de las víctimas del delito, a quienes se les reconoce el carácter de parte en el procedimiento penal, lo cual la legitima para que comparezca ante las autoridades ministeriales y jurisdiccionales, y la habilita a su vez, para ofrecer pruebas, comparecer en las audiencias, recurrir, reclamar por sí la reparación del daño, ejercer la acción penal privada y, en suma, para intervenir en el procedimiento penal en general.

Actualmente, continuamos con los trabajos de reingeniería institucional, por lo que se encuentra en análisis del Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la que se modifican aspectos relacionados con su estructura y las funciones de las diversas unidades administrativas, cambios que se difundirán una vez que dicha iniciativa sea aprobada el órgano legislativo competente.

La nueva organización va encaminada a que la actuación del Ministerio Público se ajuste eficazmente a las etapas de investigación, preparación del juicio o intermedia y de juicio oral que conforman el nuevo procedimiento.

En este sentido, la Procuraduría ha emprendido una reorganización en la actuación del Ministerio Público, por lo que se ha decidido establecer las categorías ministeriales siguientes:

Ministerios Públicos de Investigación, que se van a encargar de llevar a cabo su tarea, en un primer momento, en la fase inicial de la etapa de investigación, es decir, son quienes van a practicar la diligencias iniciales en la investigación que tienen que llevarlo a recabar los datos de prueba, que permitan solicitar la intervención del Juez de Control.

Este grupo de Ministerios Públicos de Investigación, en un segundo momento, van a retomar su actividad investigadora, una vez que el Juez de Control, establezca el plazo para complementar la investigación, a través de la práctica de nuevas diligencias encaminadas a complementar su investigación y, por ende, a fortalecer la investigación iniciada en la primera fase, por eso a este momento procesal se le llama “Investigación Complementaria”.

Ministerios Públicos de Judicialización, que se van a encargar de llevar a cabo las tareas ministeriales ante el Juez de Control, es decir, son los que van a intervenir en la Audiencia de Control de Detención, van a formular la Imputación, intervenir en la audiencia en la que se va a dictar el auto de plazo constitucional, esto es, en la de Vinculación a Proceso, también van a participar en la Audiencia de Solicitud o Discusión de Medidas Cautelares, así como en aquellas en las que se solicita autorización judicial para la práctica de diligencias ministeriales, así como en la privada, en la que se solicita la orden de aprehensión

Estos Ministerios Públicos de Judicialización, se encuentran adscritos a las Áreas de Investigación, porque su actuar de acuerdo al Código, está dentro de la etapa de investigación, pero además porque debe haber una relación estrecha de actuación entre el Ministerio Público Investigador y el de Judicialización, para que cuando éste último intervenga ante la autoridad judicial, sepa previamente de qué se trata el asunto, qué es lo que se integró, conozca la Carpeta de Investigación, y eso permita tener una adecuada intervención ante el órgano jurisdiccional.

Ministerios Públicos de Litigación, quienes van a solicitar el inicio del Procedimiento Abreviado y van a participar en las audiencias relativas a dicho procedimiento para lograr el objetivo que se pretende, que es precisamente obtener una sentencia en donde se determine la responsabilidad del imputado, aplicando los beneficios que se le otorgan al acusado por sujetarse a dicho procedimiento, como consecuencia del reconocimiento de responsabilidad, en relación a la comisión del delito.

Ministerios Públicos de Estrategias Procesales, que inician su participación en la etapa de preparación del juicio también denominada “Intermedia”. Este personal ministerial, va a tener una tarea fundamental ante la autoridad Judicial, pues por una parte, formularán la acusación, a través de la cual fortalecerán la teoría del caso, construida a partir de la investigación, que va a servir de base para llevar a cabo todo el esquema probatorio que deberá concluir con una sentencia condenatoria. Esta primera tarea, constituye la fase escrita de la etapa procesal en comento.

Por otra parte, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales, en este momento procesal el Ministerio Público de Estra-

tegias Procesales también podrá solicitar el sobreseimiento o la suspensión del proceso.

Asimismo, participará en la Audiencia Intermedia, formulando los Alegatos Iniciales, ofreciendo medios de pruebas y participando en los Acuerdos Probatorios, en donde estará definiéndose cuáles serán los medios de prueba que se llevarán ante el Juez de Juicio Oral.

Concluida esta etapa procesal, con el dictado el Auto de Apertura a Juicio Oral, este mismo Ministerio Público de Estrategias Procesales, va a seguir actuando, ya ante el Tribunal de Enjuiciamiento o ante el Juez de Juicio Oral, que es lo que va a operar en caso de la Ciudad de México. Su intervención se manifiesta en la Audiencia de Desahogo de Pruebas, en la relativa al pronunciamiento del fallo, así como en la que corresponde a la Individualización de la Pena y en la que se dicta la Sentencia por escrito.

Ministerios Pùblicos de Impugnaciòn, los cuales deben tener una relación estrecha con los de Estrategias Procesales y, en algunos casos con el de Litigación, para saber el momento en que se decida impugnar una resolución judicial, a fin de que puedan intervenir con la elaboración de agravios, tomando en cuenta que ahora el Código Nacional de Procedimientos Penales establece que con la interposición del recurso deben expresarse los agravios. Además intervendrán en la audiencia respectiva y darán el seguimiento correspondiente hasta el dictado de la resolución judicial o sentencia.

Ministerios Pùblicos de Ejecuciòn de Sanciones Penales, quienes intervendrán en los procedimientos que se inicien ante los jueces de ejecución, con motivo de las peticiones que le formulen los sentenciados, ya sea para obtener un beneficio penitenciario, para definir un traslado a otro centro penitenciario, para la adecuación de la penal, entre otros casos.

Ministerio Pùblico Auxiliares del Procurador, ellos se van a encargar de participar en las audiencias ante el Juez de Control, cuando se impugnen por parte de la víctima u ofendido, las decisiones del Ministerio Público relativas a la reserva, al no ejercicio de la acción penal, a la abstención de investigar y a la aplicación de los Criterios de Oportunidad.

Al respecto, es preciso señalar que se han publicado dos Acuerdos del Procurador en donde se han definido los lineamientos de actuación del Ministerio Público para establecer cuando pueden Abstenerse de Investigar, o bien, cuando pueden aplicar un Criterio de Oportunidad, y se ha decidido que la propuesta que haga el Ministerio Público Investigador, tendrá que ser validada por el Fiscal, y esa será la resolución definitiva que, en su caso, impugne la víctima u ofendido, a través de la Inconformidad ante el Juez de Control o a través del amparo indirecto. En el primer caso, será este grupo

de Agentes del Ministerio Público que participara en esta audiencia, en defensa de la decisión ministerial.

En la organización de las Fiscalías de Investigación, se estableció que cada una de ellas cuente con Agencias sin Detenido y con Detenido, y cada Agencia, o cada Grupo de Agencias, estará integrada por Unidades de Investigación, Unidades de Judicialización y Unidades de Servicios Periciales y de Policía de Investigación, esto porque el esquema que tiene este nuevo sistema, exige un trabajo coordinado, tanto del Ministerio Público como de la Policía y de los Servicios Periciales,

En relación a la Subprocuraduría de Procesos, cuenta con Fiscalías de Estrategias Procesales, de Litigación, de Ejecución de Sanciones Penales (esta última se encuentra en proceso de autorización), de Extinción de Dominio y de Procesos Civiles y Familiares, las primeras estarán integradas por Agencias de Estrategias Procesales, y las últimas, por agencias y Unidades de Investigación, y tendrán adscrito a personal Ministerial, que estará actuando ya sea en cualquiera de los grupos que señalamos de Litigación, de Estrategias Procesales, de Ejecución de Sanciones Penales.

Las categorías ministeriales señaladas, permitirán, en el nuevo sistema, el correcto desahogo de cada uno de los actos que serán determinantes en el transcurso del proceso, por lo que el contar con personal capacitado y con una adecuada distribución de sus actividades procesales, para obtener evidencias y preservarlas, de conformidad con los protocolos elaborados para tal efecto, para realizar la investigación del delito conforme a las nuevas reglas, para intervenir en el proceso, para formular las impugnaciones correspondientes, permitirá una participación adecuada de la institución de procuración de justicia en todo el procedimiento penal.

Lo anterior, incidirá de forma directa en cada una de las etapas y fases del procedimiento, incluyendo la audiencia de control de detención, hasta la audiencia de juicio.

Conviene tener presente, que la audiencia de control es el acto procesal que se verifica en el juzgado de control, en los casos en que Ministerio Público haya determinado la retención de un individuo en flagrancia o haya ordenado su detención en virtud de caso urgente y requerirá que el juez la califique de legal y en consecuencia ratifique dicha detención.

Por otra parte, en la audiencia de juicio las partes desahogarán los medios de prueba, mismas que serán examinadas y contra examinadas a fin de dictar sentencia.

Lo anterior, constituye a grandes rasgos, el modo en que se desarrollará este nuevo modelo de justicia penal.

Tengan la certeza que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal sabrá afrontar los desafíos que impone la transición a este nuevo sistema de justicia penal; con la finalidad de satisfacer las genuinas exigencias de seguridad y justicia que demanda la sociedad capitalina.