

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE DECRETO DE CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL PRESENTADO POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

La evidente necesidad de realizar transformaciones de fondo en el procedimiento penal mexicano ha determinado la aparición de diversos ordenamientos locales renovadores, así como de sendos proyectos que aportan lineamientos útiles para aquel propósito. En consecuencia, el documento que hoy se propone recibe los progresos realizados hasta el presente y plantea, a su vez, cambios pertinentes en esta materia, fundados en la experiencia procesal y en la pertinencia de buscar mejores soluciones para la procuración y administración de justicia, así como adecuados equilibrios entre los diversos intereses legítimos que se plantean a lo largo del procedimiento.

Esta iniciativa, que guarda relación con la correspondiente al Código Penal, plantea progresos de suma importancia en el enjuiciamiento procesal para el Distrito Federal. Entraña una reforma de gran alcance y sirve al inaplazable objetivo de revisar a fondo la procuración y la administración de justicia en esta especialidad a través de un ordenamiento nuevo, ya no de reformas circunstanciales y parciales.

La presente iniciativa de Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal es más breve que la gran mayoría de los códigos procesales de nuestro país, se contiene en 283 artículos. Está redactado en lenguaje claro, sin compromisos doctrinales innecesarios, que generen dudas o debates.

Este documento presenta, en primer lugar, los principios técnicos del procedimiento, que a su turno reconocen la orientación ideológico-jurídica del texto. En este orden de ideas se determinan los principios de legalidad, equilibrio procesal, contradicción, verdad histórica, intermediación, oralidad y publicidad, conciliación, lealtad y probidad. De esta manera se establece un marco conceptual que contribuirá a la mejor interpretación de las instituciones y figuras contenidas en la iniciativa.

Igualmente, se ha destinado un título a describir los conceptos esenciales que rigen la presencia y la actividad de los participantes en el procedimiento. A este respecto, se alude al juzgador y a sus auxiliares, al inculpado y su defensor, al ofendido y al asesor jurídico de éste, así como al Ministerio Público.

En este conjunto destaca la figura y la función del asesor jurídico, que tiene en su propio ámbito de acción, funciones y facultades similares a las de un defensor de oficio. La regulación sobre el ofendido y su asesor jurídico, constituye uno de los aspectos más relevantes la iniciativa procesal, vinculado con la reconsideración que hace la iniciativa de Código Penal a propósito de la reparación del daño. Ésta deja de constituir pena pública y recuperar su naturaleza de consecuencia civil derivada del delito. Así, es posible aceptar que el ofendido figure como actor principal en la reclamación del resarcimiento, con carácter de parte. Con ello crece notablemente el papel del ofendido en el procedimiento penal. Ahora bien, para la mejor tutela de los intereses y derechos de este sujeto, se prevé que el Ministerio Público intervenga como actor subsidiario cuando el ofendido no asume, por cualquier motivo, la acción principal. De esta forma se reúnen y concilian las ventajas de ambos sistemas: acción de particular, por una parte y, acción del Ministerio Público, por la otra. La fijación de competencia jurisdiccional se hace a través de los criterios generalmente aceptados, como lo son: grado, sanción, lugar, autoridad y turno.

Los actos procesales están normados, sistemáticamente (en el título IV del libro primero). Se analizan desde la perspectiva del idioma, el lugar, el tiempo y la forma. Se permite el empleo de tecnologías modernas para las notificaciones y para el control y seguimiento de los actos que integran el procedimiento penal y se previene la interpretación e integración de la ley procesal de la manera que resulte ser adecuada para alcanzar los fines del procedimiento penal.

En la regulación sobre audiencia judicial prevalece la regla de presencia forzosa de los sujetos del proceso ante el juez. Esta regla sirve a los objetivos de inmediación y contradicción, así como a las necesidades de seguridad jurídica.

El relevante tema de la prueba se analiza a través de diversos capítulos. El primero de éstos contiene las reglas generales sobre la prueba y considera lo relativo a materia, admisibilidad y eficacia de aquélla. El sistema de prueba es abierto. Por lo tanto, son admisibles todos los medios conducentes a conocer la verdad, pero se desechan los contrarios a derecho y los obtenidos en forma ilícita. El juez penal puede

ordenar diligencias para mejor proveer, en atención al principio de verdad histórica, pero no está autorizado para suplir deficiencias del Ministerio Público. Es muy importante destacar que el desahogo de las pruebas se sujeta siempre a los principios de intermediación y concentración.

Obviamente, no se acepta la negociación penal entre el Estado y el inculpado que trae consigo, entre otras aplicaciones cuestionables, la benevolencia ofrecida al inculpado que aporte pruebas de cargo.

La iniciativa dedica capítulos específicos al régimen de las pruebas en particular. La confesión debe estar corroborada con datos que la hagan verosímil. Entre las reglas acerca de la prueba pericial queda comprendido el dictamen sobre cultura y costumbres del inculpado y el ofendido, e igualmente el relativo a individuos de comunidades nacionales o extranjeras que observen usos y costumbres diferentes de los que caracterizan a la generalidad de los habitantes del país.

La valoración de las pruebas se ajusta al sistema de sana crítica. Es necesario destacar que el juzgador tomará en cuenta las pruebas rendidas en la etapa de averiguación previa, considerando su legitimidad y eficacia, pero no estará vinculado por ellas. Si se aparta de los resultados de éstas, debe dejar constancia de las razones en que se funda para negarles eficacia. Así resuelve la iniciativa, en forma razonable, el antiguo problema de la eficacia en juicio de las pruebas desahogadas ante una autoridad investigadora diferente del juzgador.

En la iniciativa se regula con detalle el inicio del procedimiento a través de la denuncia y la querrela. No se acepta iniciar el procedimiento con ninguna forma de delación; así sea encubierta con la apariencia de denuncia ya que contravendría al artículo 16 constitucional.

Es interesante observar algunas hipótesis específicas, que son innovadoras, a propósito del inicio de la averiguación. Cuando se trate de delitos patrimoniales, se prevé un requerimiento al indiciado para que devuelva los objetos o valores o formule aclaraciones, salvo que se hubiese practicado el requerimiento antes de presentar la querrela. Los funcionarios públicos están obligados a denunciar los delitos de que tengan conocimiento con motivo de su cargo. Si el servidor público no satisface el requisito de procedibilidad del que depende la persecución de un delito, debe informar al Ministerio Público, por escrito y a requerimiento de éste, la determinación que adopte sobre el particular. Es claro que la regla de absoluta dispositividad que ampara al particular ofendido, en los casos de querrela, no puede tener el'

mismo alcance en lo que respecta a los servidores públicos, que no gestionan intereses propios de los que pueden disponer sin explicación. El conflicto de intereses entre el menor ofendido y el adulto que pudiera querellarse como representante de aquél, se sujeta a decisión por parte del juez de lo familiar.

La iniciativa afirma los derechos del inculcado a lo largo del procedimiento. Entre ellos figura el derecho a la defensa adecuada desde la etapa de la averiguación previa. Como una actividad destacada del Ministerio Público se determina que éste deberá procurar la conciliación entre el inculcado y el ofendido cuando se trate de delitos perseguibles por querrela, sea en forma directa, sea a través de alguna persona calificada para intentar la conciliación, en virtud de la autorital moral que ejerza sobre los interesados, o bien, de los usos y costumbres que vengan a cuentas en el caso específico. En esta sensata expresión del principio de conciliación se advierte la tendencia a desjudicializar, en la medida de lo posible y admisible, la solución de conflictos.

En materia de averiguación previa es importante advertir que el arraigo del inculcado sólo implica prohibición de abandono de la circunscripción en la que se desarrolla el procedimiento, y de ninguna manera detención de aquél, así sea bajo la denominación de arraigo "domiciliario".

En la iniciativa se establece un régimen claro y expreso sobre los fundamentos del no ejercicio de la acción penal, que es impugnabile mediante amparo. No se ha previsto otra forma de impugnación, previa al amparo, que sólo complicaría y demoraría la resolución definitiva en estos casos. Vale destacar la importante regla de preclusión en el ejercicio de la acción penal. En efecto, se ordena realizar la consignación dentro de un plazo improrrogable, contado a partir de la formulación de la denuncia o la querrela, considerando el carácter doloso o culposo del delito y la punibilidad correspondiente. Este régimen, atento a la seguridad jurídica, contempla un procedimiento de control interno que evite abusos o abandonos inadmisibles.

La importante solución al problema de la demora injustificada en la averiguación previa tiene correspondencias en otras instituciones del procedimiento, como la negativa de orden de aprehensión, la libertad por falta de elementos para procesar y la suspensión del proceso. El tiempo exigido y las características de estas preclusiones tienden a crear equilibrios entre los intereses tutelables del indiciado y de la sociedad.

En cuanto a la detención, vinculada con la flagrancia y la urgencia, es relevante señalar que para la determinación de la urgencia se

considera la gravedad del delito, como dispone el artículo 16 constitucional. Este señalamiento trasciende a otros extremos del procedimiento. Tomando en cuenta que la gravedad del delito no deriva, lógicamente, de su incorporación en cierto catálogo, sino de la importancia del bien jurídico tutelado y de la gravedad de la lesión correspondiente, se ha establecido un nuevo criterio que recoge dos supuestos: delitos perseguibles de oficio y sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de diez años, así como los cometidos con calificativa y delitos perseguibles de oficio, cometidos por reincidentes y sancionados con pena de prisión cuya media exceda de cinco años, o bien, cometidos con calificativa salvo cuando resulte aplicable una sanción alternativa o no privativa de libertad.

Como es debido, la urgencia se relaciona asimismo con el hecho que generalmente se halla en la base de este concepto, a saber, que no esté concluida la averiguación y resulte imposible, por lo tanto, solicitar orden judicial de aprehensión.

Por lo que hace a las fundamentales nociones del cuerpo del delito y la probable responsabilidad, se ha tomado en cuenta la nueva estipulación constitucional que sustituyó al concepto de elementos del tipo, cuyos defectos e inconvenientes son ampliamente conocidos.

No se trata aquí de abordar problemas de teoría penal, desde alguna perspectiva doctrinal. Lo que interesa es precisar razonablemente el fundamento para el ejercicio de la acción penal, la orden de captura y la formal prisión, actos, todos éstos, que inciden de manera muy importante en la situación jurídica del inculpado y en el ejercicio de su libertad. Por ello se manifiesta que el cuerpo del delito está integrado con todos los elementos previstos en la descripción legal del hecho punible, sin exclusión alguna, y la probable responsabilidad se relaciona con la intervención del agente en los hechos que se le atribuyen. De la necesidad de comprobación no se ha excluido ningún elemento típico, porque todos ellos —y no sólo alguno o algunos— conducen a calificar como delictuosa la conducta de una persona. Estas disposiciones guardan conexión con las normas referentes al ejercicio de la acción penal.

La etapa judicial del procedimiento se inicia con las disposiciones concernientes a la radicación del asunto y a la orden de aprehensión. En este ámbito se especifica cuándo se entiende que el inculpado queda a disposición de su juez. Además, se propone el otorgamiento de la libertad cuando se niega la orden de aprehensión y no se libra nueva orden en el curso de los dos años siguientes a la negativa sobre la

solicitud original. Hay modalidades especiales cuando el sujeto se encuentra fuera del lugar del juicio o del país, o se requiere previa declaración de alguna autoridad.

Todo ello tiende, como es fácil advertir, a conciliar la necesidad de protección pública y buena marcha de la justicia, con la exigencia de seguridad jurídica, en la forma que se mencionó anteriormente, al hacer referencia a la averiguación previa.

Bajo la denominación de autos de procesamiento quedan comprendidos tanto el auto de formal prisión como el de sujeción a proceso, que se dictan por los delitos que aparezcan comprobados. Si procede la libertad por falta de elementos para procesar, el caso continuará ante el tribunal; en ningún supuesto volverá al Ministerio Público para proseguir la averiguación previa. También en este caso se previene la transformación de la libertad con reservas en libertad definitiva, si no se cuenta con auto de formal prisión dentro de cierto plazo a partir del momento en que se dicta la libertad por falta de elementos.

De nueva cuenta aparece en esta etapa del proceso la posibilidad de conciliación si se trata de delito perseguible mediante querrela. Esta es una importante novedad, consecuente con el ya mencionado principio de conciliación y con la pertinencia de favorecer soluciones razonables y aliviar, cuando sea posible, de las cargas de trabajo que pesan sobre la administración de justicia.

Algunas de las más relevantes novedades se hallan en la regulación del procedimiento ordinario. En los términos de la iniciativa que aquí se presenta, la instrucción no consta ya de tres etapas, como sucede en el Código vigente, sino de dos, el periodo que transcurre entre la radicación y el auto de procesamiento y el que corre desde esta resolución, hasta el auto que declara cerrada la instrucción. Es evidente que la acostumbrada división de la instrucción en tres etapas carece de sentido, en cuanto la segunda y la tercera tienen, en esencia, la misma finalidad.

Además de este cambio notable y necesario, el proyecto acentúa la importancia del periodo del juicio, y particularmente de la audiencia de pruebas y conclusiones, a la que se restituye la relevancia que le asigna el artículo 20 constitucional. Para ello, el desahogo de las pruebas se remite precisamente a dicha audiencia; en la instrucción sólo se practican las pruebas que no es posible o conveniente deferir. Ello trae consigo una transformación de suma importancia con respecto al procedimiento actual.

Por otra parte, en los términos de la legislación vigente las conclusiones fijan la posición de las partes con respecto al proceso mismo, para los fines de la sentencia, no obstante que aún no se realiza la audiencia de fondo (de pruebas y conclusiones), lo cual resulta ilógico e inaceptable.

La iniciativa divide la audiencia de fondo en dos partes: pruebas y alegatos. En la primera se desahogan las pruebas oportunamente ofrecidas, aceptadas y preparadas; en la segunda se elaboran las conclusiones, que ya toman en cuenta, como es lógico y debido, el resultado de las probanzas. Todo ello modifica radicalmente el proceso penal y contribuye a destacar la inmediatez procesal, la dignidad de la audiencia de fondo (con la incorporación de formalidades) la continuidad e interconexión de las pruebas, la vinculación entre éstas y las conclusiones y alegatos, así como la oralidad y concentración en el juicio. Por otra parte, también se prevé que las conclusiones de la defensa se ajusten a la estructura que deben observar las del Ministerio Público, cuando el defensor sea perito en derecho.

Los supuestos del procedimiento sumario y sumarísimo son los ya conocidos en la legislación nacional. Se ha estructurado el sumario de manera adecuada para que sea compatible la brevedad del procedimiento con la observancia de las garantías procesales. Sobre esta base, el procedimiento sumario debe llevarse adelante en forma irrenunciable cuando se presentan las hipótesis que lo justifican.

El título segundo del libro tercero establece el sistema de impugnación. Ante todo se reúnen, sistemáticamente, en un solo capítulo, las reglas sobre legitimación, objeto, consecuencias y efectos. La mera inconformidad del inculpaado y del ofendido, en sus casos respectivos, implica la interposición del recurso correspondiente. Con esto se sirve al propósito de dotar a estos sujetos con una regla favorable a sus propios intereses legítimos y, desde luego, a los fines de la justicia conforme al reconocido principio de defensa material.

En cuanto a los efectos de los recursos, la iniciativa considera expresamente las siguientes posibilidades: suspensivo y devolutivo, suspensivo y retentivo, ejecutivo y devolutivo y extensivo. Así se sistematizan los alcances naturales de los recursos y se supera la terminología usual, que es insuficiente y equívoca. Los recursos incluidos en la iniciativa son: revocación, apelación, anulación, reposición del procedimiento, denegada apelación, queja y anulación de la sentencia ejecutoria.

La iniciativa regula el tema de la libertad del inculpaado en forma distinta a la acostumbrada en nuestra legislación. En efecto, contiene

un capítulo de reglas generales, que clasifica las formas de libertad según su repercusión sobre la continuación del proceso y su carácter transitorio o definitivo. Igualmente, revisa el momento y la vía para solicitar y obtener la libertad.

En lo que respecta a la libertad caucional, hay disposiciones conducentes a sustentar la negación en el caso de que no se trate de delito calificado como grave, al amparo del artículo 20 constitucional. No es posible dejar este punto al exclusivo arbitrio de la autoridad, como ocurriría si la ley secundaria no señalara los datos a considerar, dentro del marco que fija la fracción I de ese precepto de nuestra ley suprema.

El riesgo en el que se sustenta la negativa de libertad provisional debe acreditarse debidamente, considerando y analizando el peligro directo que pudiera generar dicha libertad para el ofendido o la sociedad.

La libertad generalmente llamada por desvanecimiento de datos se denomina más adecuadamente, libertad por desacreditación de pruebas, tomando en cuenta los motivos que la determinan. Tienen efectos definitivos, tanto cuando la desacreditación se refiere al cuerpo del delito, como cuando se relaciona con la probable responsabilidad.

La iniciativa regula incidentes que pueden aparecer en el curso del proceso: competencia, impedimento, acumulación, separación, suspensión y diversos. Se dispone con claridad en que consiste la sustracción a la justicia, que trae consigo la suspensión del proceso. Si éste se paraliza por la imposibilidad de practicar diligencias de instrucción y la suspensión se prolonga durante más de un año, tiene lugar el sobreseimiento. En todos los casos, la suspensión por sustracción a la justicia no impide la práctica de diligencias instructorias, sin perjuicio de que posteriormente se reconozca la garantía de audiencia. Lo mismo ocurre en la hipótesis de reparación de daños y perjuicios.

El título referente a los procedimientos especiales constituye otra de las novedades notables que propone la iniciativa. Éste incluye tres procedimientos especiales que actualmente carecen de regulación suficiente y adecuada. En primer término figura la reparación de daños y perjuicios, en la que el ofendido es actor principal y el Ministerio Público es actor subsidiario, como ya se dijo. El juez debe convocar al ofendido para que participe en el procedimiento. Tomando en cuenta la naturaleza de las pretensiones, es posible que haya absolución penal y condena civil, cuando subsiste la ilicitud civil.

También se prevé un procedimiento especial relativo a inimputables, sujetos exentos de responsabilidad penal, en los términos de la

iniciativa del Código Penal, pero sujetos a medidas de seguridad. En este supuesto, el procedimiento se funda en la existencia del cuerpo del delito y en la intervención que el autor ha tenido en el hecho punible, y consagra las respectivas garantías de audiencia y defensa, con las modalidades adecuadas a las circunstancias del caso y con respeto a las formas esenciales del procedimiento.

Igualmente, se regula entre los procedimientos especiales, el caso de sustitución de la sanción privativa de libertad cuando no se hicieron valer oportunamente, antes de la sentencia condenatoria las pruebas conducentes a dicha sustitución.

Finalmente, la iniciativa incluye un procedimiento especial a propósito de las consecuencias sancionadoras correspondientes a personas morales, que establece la iniciativa de Código Penal. En este punto ha sido necesario construir un régimen procesal adecuado, tomando en cuenta que dichas sanciones repercuten en la esfera de los hechos de terceras personas completamente ajenas a la conducta del infractor, cuya afectación difícilmente se justificaría a la luz de las normas constitucionales. En tal virtud, se organiza la audiencia y defensa de la persona moral, que debe ser oída y vencida en juicio. Se adoptan las medidas necesarias para la representación y comparecencia de la persona moral a partir del momento en que se radica la causa contra la persona física cuya conducta punible pudiera generar efectos jurídicos para aquélla.

Tomando en cuenta las novedades que incorpora la iniciativa, que aporta cambios de gran alcance al régimen procesal vigente, se previene un *vacatio legis* de tres meses, periodo razonable para preparar la debida observancia de las nuevas disposiciones. Las disposiciones anteriores se seguirán observando en los procedimientos penales iniciados bajo ellas, cuando beneficien al inculgado.

Por todo lo anterior, se somete a esta H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, la presente

**INICIATIVA DE CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES
PARA EL DISTRITO FEDERAL**

México, Distrito Federal, a 14 de noviembre del 2000

C. PRESIDENTE

C.G. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA

DE LA H. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Presente

Los que suscribimos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, ante esta H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 122, base primera, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 46 fracción primera, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 17 fracción cuarta de Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y 66 fracción primera del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, sometemos a esta soberanía, por su digno conducto, la presente

**INICIATIVA DE CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES
DEL DISTRITO FEDERAL**

Asimismo, solicitamos de usted C. Presidente, muy respetuosamente se sirva instruir a la Secretaría a fin de que sea turnada la iniciativa para su oportuno dictamen a la Comisión de Administración y Procuración de Justicia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.