

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que expide la Ley General de Justicia Cívica, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 145** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de investigación del delito, justicia penal y justicia cívica, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Anexo II-5

Miércoles 21 de septiembre

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE JUSTICIA CÍVICA, PRESENTADA POR DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

Las y los suscritos, **Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano** en la LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Artículo 6, fracción I y los Artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la siguiente Iniciativa, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La impunidad, es un componente fundamental de la inseguridad que vive el país, y es quizás el incentivo más poderoso para que se sigan cometiendo delitos y que más personas ingresen a las filas de la delincuencia.

Hasta ahora, el Sistema de Justicia Penal (**SJP**) – entendido como la suma de policías, ministerios públicos, defensores públicos y privados, las unidades de medidas cautelares, unidades de mecanismos alternativos de solución de controversias, jueces y magistrados y la estructura de ejecución de sanciones penales – no ha podido disminuir y controlar al universo de personas que están cometiendo delitos, y por ello, la sociedad en general se sigue sintiendo insegura, y las víctimas en particular, siguen sin recibir justicia.

Como se ha mencionado en la iniciativa de reforma constitucional que precede a este paquete de iniciativas a la legislación secundaria, la inseguridad tiene su origen en múltiples factores sociales, económicos, etc., cuya solución no está en las competencias y facultades del SJP. Sin embargo, la impunidad – que es un componente clave de la inseguridad – y que está en manos del SJP resolverla, puede disminuirse sustancialmente si se le dota de los instrumentos jurídicos, financieros y gerenciales adecuados para disminuirla y controlarla.

No obstante el enorme avance democrático de las reformas al SJP de 2008 y 2011, el problema de la inseguridad y de la impunidad no sólo no ha cedido, sino que se ha agravado en los últimos años: el número de víctimas sigue creciendo, la tasa de denuncia sigue estancada en porcentajes cercanos al 90% y la capacidad de investigación, hasta ahora, permite una tasa de impunidad superior al 99%.

Sin embargo, al contrario de lo que se piensa, no es necesario revertir el sistema penal acusatorio para mejorar la seguridad y la justicia penal en el país, sino que es fundamental la profundización en todos sus extremos del sistema penal democrático aprobado en 2008 para que despliegue todo su potencial.

En este marco, la clave está en depurar todas las reminiscencias del sistema inquisitivo que todavía quedan en nuestro marco legal y en las prácticas de los operadores del sistema que ante la falta de claridad, recurren a las mismas prácticas del pasado.

Siguiendo esta lógica, no escapa a la reflexión de los proponentes las implicaciones de una nueva reforma legislativa, sin que todavía se hayan calibrado los efectos de las reformas que entraron en vigor en todo el país, apenas en junio de 2016 y 2020.

Sin embargo, precisamente por ello, es evidente que la falta de una visión sistémica del SJP, se ha materializado en decisiones legislativas parciales y coyunturales y en la implementación de políticas públicas fragmentadas y desarticuladas que han impedido mostrar su eficacia y en cambio, han legitimado retrocesos autoritarios.

Proponer reformas legislativas, no significa creer en la simplificación de que “cambiando la ley se acabarán los problemas” sino más bien visualizar las restricciones legales, presupuestales y gerenciales que siguen vigentes del viejo sistema inquisitivo y que han impedido desplegar todo el potencial del sistema acusatorio. Por ello, la iniciativa lo que propone es armonizar de una vez por todas, cada una de las partes del sistema y la forma en que deben interactuar para lograr su eficacia.

Congruencia con reformas constitucionales

El paquete de iniciativas que a continuación se proponen, responden a la iniciativa de reforma a los artículos 6, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 28, 73, 76, 89, 90, 94, 95, 110, 111, 115, 119, 123 y Decimocuarto Transitorio del Decreto del 8 de julio de 1921, constitucionales y que contiene tres grandes objetivos:

A. Profesionalizar y financiar adecuadamente a las policías;

Para esto se propone la siguiente legislación secundaria:

- a) Se reforma la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- b) Se reforma la Ley de Coordinación Fiscal.

La legislación elimina las restricciones que actualmente existen para:

Profesionalizar a la Policía:

- a. Estableciendo la carrera policial basada en antigüedad y desempeño y no en la jerarquía o el tamaño de la corporación;
 - b. Estableciendo la Academia Nacional de Alta Gerencia Policial para asegurar la capacitación, el liderazgo y la probidad de los jefes de las policías del país;
 - c. Estableciendo las contribuciones especiales para el fondeo de las policías;
 - d. Asegurando el Salario Policial Homologado;
 - e. Garantizando la estabilidad laboral de los policías;
 - f. Fortalecer los Sistemas de Control Policial;
 - g. Financiar adecuadamente a las policías; y
- c) Eficientar el Sistema de Coordinación en seguridad pública:

B. Fortalecer la Investigación del Delito dando facultades plenas a las policías para investigar;

Para esto proponen la siguiente legislación secundaria:

a) Se expide la Ley Nacional de Investigación del Delito;

La legislación elimina las restricciones que actualmente existen para:

I. Facultar a las policías profesionalizadas para:

a. Recibir denuncias con el objeto de reducir la cifra negra;

b. Investigar delitos:

i. Solicitando cateos e intervención de comunicaciones directamente al juez;

ii. Reformando las técnicas especiales de investigación de delincuencia organizada; y

iii. Llevando a cabo la investigación del delito.

II. Profesionalizar y enfocar la función del Ministerio Público para:

i. Delimitar sus funciones a la asesoría jurídica de la policía con el fin de formular acusación;

ii. Enfocando sus facultades a la acusación y litigación de los procesos penales;

iii. Estableciendo un sistema de profesionalización.

III. Dividir la función de investigar los delitos de la de acusar y litigar los procesos penales en los tribunales, estableciendo y separando con claridad las funciones de las policías en la investigación del delito y del ministerio público en su persecución.

C. Consolidar el Sistema Acusatorio subordinándolo al principio de acusación y enfocando la función del Ministerio Público;

Para esto proponen la siguiente legislación secundaria:

- a) Un nuevo Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos; y
- b) Reformas a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

La nueva legislación actualiza el Sistema Acusatorio para:

- I. Subordinar el proceso al principio acusatorio;
- II. Determinar a la acusación como el inicio del proceso;
- III. Fortalecer la acción penal por particulares (querella);
- IV. Subordinar las órdenes de aprehensión o de presentación al requisito de la acusación;
- V. Eliminar la vinculación a proceso;
- VI. Establecer que los detenidos en flagrancia se pongan a disposición del juez;
- VII. Establecer reglas para la detención en caso urgente;
- VIII. Determinar nuevas reglas para las medidas cautelares y regulando la prisión preventiva a partir del principio de delitos graves establecidos en los códigos penales de las entidades federativas; y
- IX. Reformando las salidas alternas y las formas de solución anticipada del proceso para que siempre tengan control judicial.

D. Fortalecer la Investigación y la persecución de los Delitos Federales:

Para esto se propone la siguiente legislación secundaria:

- a) Se expide la Ley Orgánica de la Servicio Federal de Investigación Criminal;

- b)** La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal;
- c)** Se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de Justicia;

La nueva legislación permite establecer:

- I.** La responsabilidad del Ejecutivo Federal en la investigación del delito;
- II.** La institución del Estado Mexicano encargada de investigar con eficacia los delitos federales;
- III.** La estructura del Servicio Federal de Investigación Criminal;
- IV.** Las fiscalías de circuito autónomas, encargadas de perseguir los delitos federales y del fuero común en el que ejerzan facultad de atracción, en cada uno de los circuitos judiciales federales del país;
- V.** Las fiscalías especializadas autónomas, encargadas de perseguir los delitos federales y del fuero común en el que ejerzan facultad de atracción, en el ámbito de sus atribuciones; y
- VI.** La Secretaría de Justicia para articular la política criminal y de acceso a la justicia del Estado Mexicano.

E. Fortalecer la Prevención del Delito a través de la Justicia Cívica y Restaurativa

Para esto se propone la siguiente legislación secundaria:

- a)** Se expide la Ley General de Justicia Cívica; y
- b)** Se reforma la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

La nueva legislación permite una prevención focalizada del delito para:

- I.** Truncar las carreras criminales en sus etapas tempranas a través de las medidas para restablecer la convivencia cotidiana;

II. Aplicar justicia restaurativa en delitos culposos no graves en los que el Ministerio Público aplique criterios de oportunidad; y

III. Despenalizar conductas de menor cuantía o gravedad que puedan ser procesadas a través de Mecanismos Alternativos en Justicia Cívica.

Una de las mayores y más graves deficiencias de nuestro sistema penal recae en la investigación de los delitos que sigue siendo extremadamente deficiente, todavía con muchos formalismos y restricciones que impiden su eficacia. Ejemplo de ello es el “requisito de procedibilidad” que convierte a la denuncia de un delito en un trámite formal y tedioso, re victimizante, que desalienta su presentación, que exige ratificación y revisión de ministerios públicos y jueces y que en la gran mayoría de los casos ni siquiera acciona la investigación.

A pesar de la muy pequeña proporción de delitos que se denuncian, la mayoría de las investigaciones no proceden, mucho menos se concluyen y la tasa de impunidad y la sensación de inseguridad de la población sigue en aumento.

Al mismo tiempo, a pesar de su bondad y eficacia, la utilización de mecanismos alternativos en sede ministerial, han convertido a las fiscalías en una suerte de juzgados cívicos que en muchos casos han abdicado de su función acusadora y han permitido que en más del 90% de los casos las víctimas hayan negociado con el imputado para llegar a un acuerdo reparatorio sin que haya ningún control judicial.

En este contexto, es fundamental recurrir a las experiencias exitosas de algunos municipios del país que han logrado mejorar la percepción de seguridad y reducir la incidencia delictiva llevando a cabo tareas que prescribe el sistema penal acusatorio para las policías pero que todavía por diversas razones sigue desempeñando el ministerio público.

Aunque la ley faculta a las policías para recibir denuncias, también las obliga a “informar de inmediato al ministerio público” lo que en la mayoría de las policías del país ha desincentivando la masificación (por demás necesaria) de este proceso; ya que en vez de ser una sencilla noticia criminal que detona una investigación, es en la realidad un trámite formal que la mayoría de las policías se niega a llevar a cabo.

En el mismo sentido, el proceso de investigación que buscaba el sistema penal acusatorio, quedó atrapado en los requisitos y trámites de investigación que contradicen el espíritu del sistema. Un ejemplo claro es la “carpeta de investigación”

que solamente se distingue de la anterior averiguación previa inquisitiva en el nombre, pero que parece más bien una instrucción que una investigación que busca probar hechos y probables responsables.

Es claro que las policías del país están 24 horas al día 7 días a la semana en la calle, tienen una capacidad de investigación muy superior a la del ministerio público, quien está normalmente en una oficina en un trabajo más jurídico que criminológico. Sin embargo, la legislación mantuvo la conducción y mando del ministerio público en la investigación, restringiendo la capacidad de investigación de las policías y la confianza jurídica que debe tener la policía para saber que su trabajo está respaldado por la ley.

Así, a pesar de que la reforma al 21 Constitucional le dio la facultad de investigación a las policías, la regulación de este proceso sigue controlado por el ministerio público, lo que en la práctica impide que las policías que nos son ministeriales puedan realmente llevar a cabo una investigación delictiva en todos su extremos, fomentando así la impunidad.

Es fundamental, regular la investigación del delito, para ampliar sustancialmente las capacidades de investigación de las policías, eliminando los “cuellos de botella” que impiden su trabajo, eliminando restricciones y fortaleciendo los sistemas de capacitación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Es evidente, que sólo con policías capaces de investigar, especialmente aquellas que conviven cotidianamente con la ciudadanía y con los delincuentes, se reducirá la llamada “puerta giratoria” y las tasas de impunidad que tienen en vilo al país.

Entre más tiempo dejemos pasar sin articular la investigación y la parte judicial del proceso, de manera subrepticia terminarán imponiéndose prácticas inquisitivas que mantienen a la justicia en la oscuridad del expediente y centrada en uno sólo de sus actores, el ministerio público (en adelante el MP), sin pesos y contrapesos que lo equilibren. La situación actual equivale a seguir construyendo un gran edificio cuyos cimientos son débiles y deformes. Al final del día nos veremos obligados a seguir deformando aún más la construcción, ante las altas posibilidades de derrumbarse, en lugar de hacer un alto para fortalecer y enderezar sus bases.

Así, por ejemplo, se puede verificar en las prácticas actuales de ministerios públicos estatales y federales que la forma de trabajo basada en un expediente formal sigue siendo la “integración” de carpetas de investigación, de manera idéntica como se hacía con las averiguaciones previas. Con la agravante de que el MP conservó facultades como

la puesta a disposición de las personas detenidas y el dominio sobre aparatos típicamente de seguridad como son la policía y los servicios periciales. Además de otorgarle facultades de definición del proceso cuya naturaleza es judicial, como son los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.

Por otro lado, el sistema acusatorio promovió la justicia restaurativa a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero le dio la facultad a la autoridad ministerial de sancionar esos acuerdos sin control judicial. El resultado es que una función periférica que buscaba reducir la carga de trabajo de los fiscales y mejorar la convivencia, se ha convertido en la principal actividad de las Procuradurías o Fiscalías, dejando su facultad acusatoria como una tarea marginal, fomentando la impunidad, la corrupción y la insatisfacción de una gran cantidad de víctimas.

En este tenor, no sólo no ha descargado de trabajo a la representación social sino que lo ha obligado a invertir recursos enormes en tramitar delitos menores que bien podrían procesarse de manera más ágil y satisfactoria para las partes en la justicia cívica municipal y en casos más graves en las instituciones de mecanismos alternativos de los poderes judiciales.

Por ello, la justicia cívica se ha convertido paulatinamente en una herramienta muy importante para mejorar la convivencia y prevenir el delito que debe convertirse en la forma más socorrida de acceso a la justicia penal. Además de liberar al MP para atender delitos más graves a través del litigio en los tribunales.

Siguiendo esta lógica, la reforma de 2008 amplió el ejercicio de la acción penal a los particulares. Sin embargo el tipo de delitos en los que procede esta acción según el Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante CNPP) es muy limitado y las restricciones al ejercicio de este derecho la han dejado inoperante ahí donde el MP no llega.

Es necesario ampliar este derecho ciudadano para disminuir la impunidad.

Para que las policías puedan llevar a cabo nuevas tareas de mayor sofisticación, es fundamental asegurar salarios, carrera, capacitación, certificación y rendición de cuentas en las organizaciones policiales, por ello la reforma que se propone pone énfasis en la profesionalización que debe ser vista no solo como capacitación, o ascenso en la jerarquía policial, sino como un plan de vida para quienes tienen esta vocación de servicio.

Por ello, es necesario modificar la lógica de la carrera policial, proteger su derecho a la reinstalación, eliminar la confusión entre ascenso en la jerarquía y la carrera profesional, así como construir policías científicas que lleven a cabo más y mejores investigaciones para permitir al MP litigar exitosamente sus casos en los tribunales.

El MP, al mismo tiempo, debe revalorizar su función acusadora, que hoy representa un porcentaje marginal de su desempeño. Debe considerar a la justicia cívica como una salida sólida para descargar su trabajo y concentrarse en los delitos más graves, debe dejar la carga de las denuncias y de la investigación de los delitos en las policías para concentrarse en asesorar, acusar y litigar los casos de mayor complejidad que deben terminar en una sentencia condenatoria.

El MP y sus fiscales al concentrarse en su función acusadora reducirán la impunidad y generarán mayor satisfacción de ciudadanos en general y de las víctimas.

Por ello, es indispensable que la carrera de fiscal del Ministerio Público tenga un sistema de carrera que permita la atracción, retención y motivación de buenos abogados en dicha función, que puedan hacer una carrera bien pagada y reconocida que genere justicia para las víctimas y seguridad para la sociedad.

Para ello, es necesario que el Estado Mexicano, en sus ámbitos locales y federal destinen recursos suficientes de las bolsas locales y de la coordinación fiscal para financiar el desarrollo de policías y ministerios públicos que son la herramienta más elemental que tenemos para solucionar el problema de inseguridad que nos queja.

El hecho de que podamos destinar obligatoriamente una mayor cantidad de recursos federales a esta política pública, manda un mensaje de que la intención es clara y definitiva y de que ya llegó la hora de solucionar el problema de la inseguridad definitivamente.

Estamos conscientes de que las reformas legislativas no transforman automáticamente las realidades, pero sin duda contribuyen a establecer reglas claras sobre la forma en que deberíamos empezar a orientar el actuar de las autoridades y a la construcción de políticas públicas bien cimentadas. Por ello, el esquema de transición de esta iniciativa establece una progresión gradual que permita ir dando pasos hacia investigaciones más profesionales y eficaces, al que se deberán ir sumando todas las policías y fiscalías de México.

A. LEY NACIONAL DE INVESTIGACIÓN DEL DELITO

Como se ha establecido, uno de los ejes de la reforma es el fortalecimiento de la investigación del delito, por ello, es fundamental la emisión de una nueva Ley Nacional de Investigación del Delito sobre la cual gravita la reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuyo objetivo primordial es la profesionalización de las y los policías y la Ley Orgánica de la Servicio Federal de Investigación Criminal.

Como se mencionó, la investigación es un procedimiento que poco ha cambiado a pesar de la implementación del sistema acusatorio. En buena parte porque no se ha logrado su desformalización y tampoco ha incluido al actor que debería ser el protagonista de este procedimiento: la policía.

En tanto no empecemos a definir de manera clara el rumbo del modelo policial que abarque desde las policías municipales hasta las federales con facultades de investigación, siempre tendremos una gran deficiencia en la entrada al sistema y por ende en el resto del proceso. Un avance considerable en este rumbo es el mencionado Acuerdo 04/XLIV/19 del Consejo Nacional de Seguridad Pública que establece el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

La investigación actualmente se encuentra regulada principalmente en el Código Nacional de Procedimiento Penales como reminiscencia del sistema inquisitivo que mezcla la investigación con el proceso. Por ello, es necesario separar el procedimiento de investigación respecto del proceso penal ante la autoridad jurisdiccional, ya que los actores, principios, procesos, formalidades y naturaleza de los actos que regularía la nueva Ley Nacional de Investigación del Delito tienen características distintas del resto del proceso penal.

Adicionalmente – como en cualquier sistema acusatorio – la investigación precede al proceso y aunque en los casos de flagrancia o caso urgente haya una intersección, son cuestiones de distinta naturaleza y objetivos.

El actor principal de cualquier investigación es la policía a quien se le incorpora como un sujeto activo con capacidad de iniciativa y facultades para llevar hasta sus últimas consecuencias la indagatoria. El detective de la policía dirigirá la investigación de manera colaborativa con peritos en las diferentes ramas de la investigación, con las víctimas u ofendidos y finalmente con los fiscales para articular las acusaciones y las pruebas que permitan una sentencia condenatoria.

Las diferencias son importantes, mientras en el proceso judicial la regla es la publicidad; por el contrario, en la investigación es la reserva. Mientras que los procedimientos

judiciales implican ciertas formalidades; la investigación se debería regir por la flexibilidad con observancia de derechos humanos y el control judicial. En el proceso judicial los actos se caracterizan constantemente por la necesidad de la contradicción entre acusador y defensa; por su parte la investigación por la búsqueda de elementos en contra de uno o varios posibles responsables. Derivado de este último punto, durante el proceso penal el rol judicial es justamente mantener el equilibrio de partes; mientras que en la investigación es el control de garantías. El proceso judicial está dominado por entidades federales o estatales como son el poder judicial y el MP; por su parte en la investigación se incluyen de manera particular facultades de autoridades policiales que dependen de este ámbito de gobierno y todas aquellas autoridades que sean fuente de información útil para indagar la comisión de delitos.

Actualmente, el Código Nacional de Procedimientos Penales regula la investigación de manera desarticulada y mezcla la investigación con el proceso penal.

En el Título VI empieza regulando las medidas de protección y las providencias precautorias sin que se establezca todavía el inicio de la investigación. Al mismo tiempo establece las facultades del Ministerio Público para decretar la libertad durante la investigación y posteriormente las formas de conducción del imputado al proceso. Sin que se regule el inicio de la investigación o del proceso desagrega las medidas cautelares y el papel de la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, que debería ser uno de los sujetos procesales de acuerdo al mismo Código (105 fracción VIII).

De igual manera, el Libro Segundo empieza con las soluciones alternas y formas de terminación anticipada, la primera de la cuales admite “acuerdos reparatorios” en algunos casos, sin que requiera sanción judicial.

Finalmente, en el Título II se habla de las etapas del procedimiento el cual inicia con la investigación y se habla de una investigación complementaria posterior a la formulación de imputación y se regulan sus disposiciones comunes, las formas de inicio y las técnicas de investigación donde se desagrega ampliamente las formas de aseguramiento de bienes y finalmente las formas de terminación de la investigación.

No obstante, lo establecido en este último capítulo (VI) después en el Título IV retoma el tema de la investigación regulando los actos de molestia, la inspección, los peritajes, los reconocimientos, la intervención de comunicaciones y la prueba anticipada, sin contar la llamada investigación complementaria.

Es por ello, que es importante articular adecuada y lógicamente los procesos de investigación y separarlos del proceso penal, para dar seguridad jurídica y claridad a los sujetos de la investigación que juegan roles distintos en este procedimiento.

Derivado de lo anterior, se propone una nueva ley de carácter nacional que aplique a todo el país y cuyo objeto principal sea la regulación del procedimiento de investigación. Por su naturaleza nacional, se referirá a cuestiones procedimentales, mientras que las de carácter orgánico quedarán armonizadas mediante reformas a una ley de carácter general. En este caso, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La parte procedimental será por una nueva Ley de Justicia Cívica y un par de reformas a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, que también forman parte del paquete actual de iniciativas.

La presente iniciativa de Ley Nacional de Investigación del Delito contempla seis Títulos desarrollados de manera lógica de acuerdo a la cronología de los procedimientos de investigación, de la siguiente manera:

El Título I. “Disposiciones Generales” integrado por dos capítulos, establece las reglas básicas de la investigación y regula las competencias de las autoridades investigadoras y las facultades de atracción de las autoridades jerárquicamente superiores; **el Título II.** “Sujetos que intervienen en la investigación” integrado por seis capítulos, desagrega funciones y facultades de los responsables de este procedimiento así como sus derechos y obligaciones; las policías, el Ministerio Público, los jueces de control, las víctimas, el probable responsable y los testigos; **el Título III.** “De la Investigación de los Delitos” integrado por cinco capítulos desagrega las formas de inicio de la investigación y las diligencias iniciales, regula la tarea del primer respondiente, las policías con capacidades para procesar la escena del hecho, las medidas de protección y las providencias precautorias y la sustanciación de la investigación a través de las inspecciones, la entrevista, la colaboración eficaz de probables responsables, los peritajes, la toma de muestras corporales, los reconocimientos, las operaciones encubiertas, entregas vigiladas, cateos, intervención de comunicaciones y la regulación de la prueba anticipada; **el Título IV.** “Unidades Mixtas para la Acusación” integrada por un único capítulo establece la manera en que el Ministerio Público asesora jurídicamente la investigación cuando derivado de la madurez de la indagatoria su intervención es fundamental para articular una acusación exitosa; **el Título V.** “Detención y Control de Detención” integra dos capítulos con tres y cinco secciones respectivamente que regulan los casos de detenciones en flagrancia, por caso urgente y derivado de una orden de aprehensión y el capítulo segundo, lo referente al control de detención (como etapa preliminar del proceso penal), los trámites de registro y notificación, las

actuaciones judiciales previas, la audiencia preliminar de control de detención, la forma de establecer el plazo para la Acusación y los criterios de oportunidad; y el **Título VI** “Conclusión de la Investigación” regula los supuestos en que esta se termina.

Finalmente, se establece un **régimen de transitorio** que, en congruencia con la reformas constitucionales y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de la Servicio Federal de Investigación Criminal permite un proceso de entrada en vigor adecuado para que todos los actores puedan estar listos para ejercer sus funciones en la lógica de las nuevas reglas, finiquitar los asuntos tramitados bajo la legislación actual, así como articular el resto del entramado legislativo con las nuevas disposiciones.

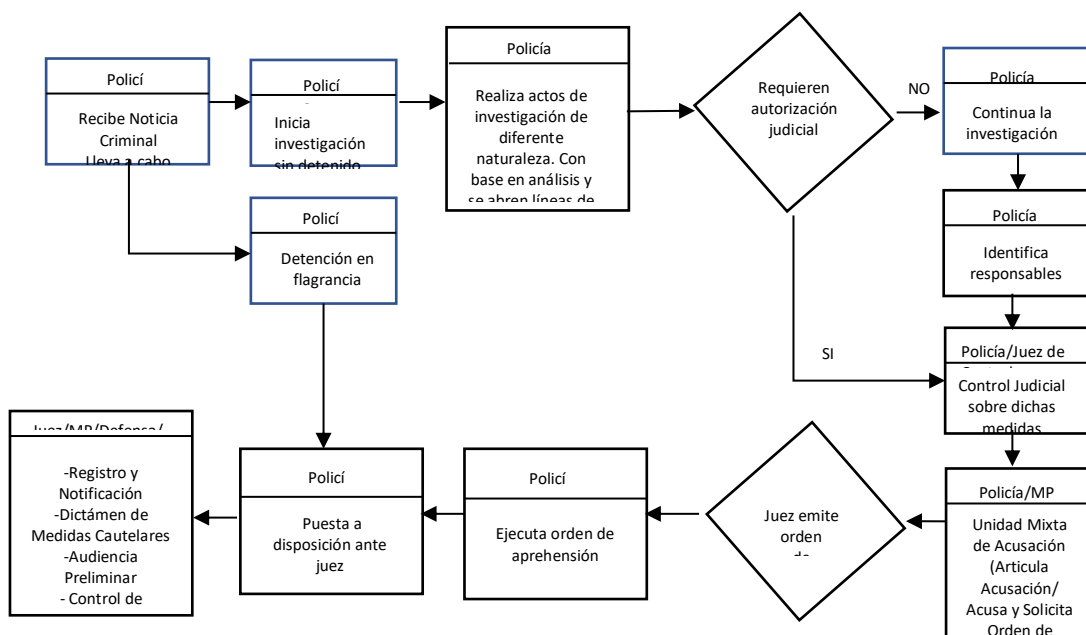
En términos generales el proceso de investigación que se **propone en la presente iniciativa** se describe en lo siguiente:

- **Ofrecer claridad y seguridad jurídica en las funciones y facultades de las autoridades investigadoras** para ejercer esta tarea, así como los derechos de las víctimas y del probable responsable para evitar abusos y proteger la presunción de inocencia;
- Desformalizar y hacer mucho más eficiente el inicio de la investigación (con detenido y sin detenido) por parte de las policías con el fin de disminuir la cifra negra, acumular mayor información **sobre los fenómenos delictivos y mejorar sustancialmente la atención a las víctimas;**
- Desagregar los procedimientos de investigación y permitir de manera eficaz la búsqueda de elementos **que aseguren la existencia del hecho delictivo e identifiquen al probable responsable,** así como la forma de obtener pruebas que aseguren una acusación exitosa;
- **Aclara y ofrece seguridad jurídica a la relación entre policía** (que investiga los delitos) y Ministerio Público que asesora jurídicamente la investigación con fines de acusación;
- Establece los procedimientos para el **control judicial de los actos de molestia durante la investigación;**
- **Regula el procedimiento para poner a disposición del juez de control a la**

personas detenidas en flagrancia (se elimina la retención en sede ministerial), caso urgente o derivado de una orden de aprehensión;

- Articula el plazo para la acusación y el ejercicio de los criterios de oportunidad; y
- Regula la forma de concluir la investigación.

El proceso antes descrito se representa gráficamente a continuación:



1. TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

En este Título se establece el ámbito de aplicación, el objeto de la Ley, así como definiciones básicas, principios y reglas de competencia conforme a la iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 16, 19, 20 y 21 que acompañan al presente proyecto.

En el glosario se definen con claridad treinta y tres conceptos importantes para el desarrollo de la investigación que incluye a los sujetos y los procedimientos de la investigación como a los policías que se subdividen en analistas, detectives y criminalistas; los peritos definidos como policía científica y expertos; las leyes especiales que regulan en muchos casos formas especiales de investigación, así como se enlistan conceptos importantes para estos efectos como “Línea de Investigación”, “Carpeta”, “Registro” o “Unidad Mixta para la Acusación”.

Como principios de la investigación se establecen en orden de importancia, la debida diligencia, la oportunidad, el plazo razonable, la continuidad, la reserva, la desformalización, el profesionalismo, la objetividad, la exhaustividad y la no discriminación. Los principios que rigen la conducta de los funcionarios responsables de la investigación son la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad y respeto a los derechos humanos.

En particular son importantes como principios de la investigación la reserva y la desformalización. La reserva es fundamental para el avance de las investigaciones. La propuesta de precepto acoge criterios judiciales que establecen la necesidad de mantener la secrecía de la investigación, la cual ya no es aceptable para la defensa una vez que se pretende recibir la declaración de la persona contra quien el Ministerio Público o fiscal hace una acusación o es detenido en flagrancia o por caso urgente. De acuerdo a este criterio judicial el acceso a la investigación como derecho de la defensa se da: **1)** cuando la persona está detenida; **2)** se pretenda recabar su declaración; **3)** sea citado o llevado a comparecer ante la autoridad judicial; y, **4)** cuando la persona sea sujeta a un acto de molestia. En tanto no se den esas hipótesis, la secrecía de la investigación es obligación de los funcionarios que la llevan a cabo. Evidentemente, este principio sufre algunas excepciones, por ejemplo, para las víctimas quienes tienen el derecho de participar en la investigación.

En cuanto a la prelación de competencia para la investigación de un delito, se establece que tendrá prioridad la policía que haya recibido la denuncia o noticia del delito o haya actuado como primer respondiente; en caso de que no exista denuncia el que primero haya iniciado una línea de investigación; y, finalmente en ausencia de denuncia o línea

de investigación la institución que primero localice o descubra indicios de un hecho probablemente delictivo.

Aún cuando una Policía haya asumido la competencia para investigar, se podrá atraer el caso en términos generales primero por el Servicio Federal de Investigación Criminal; después por las policías estatales; y finalmente por las municipales, en ese orden.

En los casos en que haya controversia sobre el cuerpo policial que inicia o prosigue una investigación, la definición sobre competencia será determinada por la policía de la entidad federativa o si dicha controversia es entre policías estatales definirá al Servicio Federal de Investigación Criminal (SEFIC).

Adicionalmente, se reconoce la facultad de investigación de instituciones que en la práctica ya la realizan y que se equipara su trabajo con la investigación policial, por lo que es importante eliminar restricciones para evitar la impunidad en los delitos de su competencia, en este sentido se reconocen como policías de investigación en el ámbito de sus competencias y con la capacitación y certificación correspondiente a la la Procuraduría Fiscal de la Federación; la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Instituto Nacional de Migración; y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En el caso de los delitos en contra de la libertad de expresión, se establece la facultad de atracción de la SEFIC para investigarlos y del Ministerio Público Federal para perseguirlos, así como la competencia de la autoridad jurisdiccional federal para procesarlos.

2. TÍTULO II. SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA INVESTIGACIÓN

En el Título II se presentan como actores principales de la investigación a la SEFIC y a las policías.

2.1 Policías

Las unidades de investigación municipales, estatales y federales deberán estar integradas por detectives que tendrán una capacitación y certificación especial para llevar a cabo esta tarea. Adicionalmente se desagrega la función policial de investigación en los policías de proximidad que funcionan como primer respondiente, los criminalistas

que son las policías especialmente capacitadas para procesar el lugar de los hechos, los peritos cuya función de policía científica permite descubrir pruebas a través del método científico y elaborar dictámenes, además de comparecer en los tribunales.

La función de los detectives, será la de llevar a cabo la investigación y a través de los datos de prueba permitir articular la evidencia y establecer los hechos y descubrir a los probables responsables.

Adicionalmente, se reconoce la importancia en las labores de investigación que realizan otros órganos gubernamentales como son distintos órganos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación y Unidad de Inteligencia Financiera, la Procuraduría del Medio Ambiente, o el Instituto Nacional de Migración, por lo que con la debida capacitación y certificación podrán ser reconocidos como detectives en el ámbito de sus competencias para llevar a cabo investigaciones y coordinarse con el Ministerio Público.

En esta Ley se establece que las facultades de investigación concedidas a la policía, puedan organizarse mediante diversos tipos de unidades, que implican especialización de conocimientos y habilidades, así como funciones diversas: análisis de datos, atención a víctimas, análisis de contexto, bodegas de evidencia, operaciones encubiertas, servicios periciales, procesamiento de escena del delito. La organización de éstas se regulará en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se retoman en esta Ley y se concentran en un solo cuerpo legal, las facultades de la Policía en materia de investigación que se encontraban dispersas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en diversas leyes especiales. En síntesis, las obligaciones de la policía se pueden concentrar en la investigación eficiente, honesta y respetuosa de derechos humanos.

2.2 Ministerio Público

En lo que se refiere al Ministerio Público se establece con claridad su participación en la investigación como asesor jurídico de la misma y la forma de coordinarse con la policía a través de de las Unidades Mixtas para la Acusación y para el manejo y custodia de elementos probatorios o para ordenar ordenar actos de investigación.

En este sentido, se fortalece su papel como guía jurídico de la investigación policial con la finalidad de asegurar que la misma llegue a buen puerto a través de la Unidad Mixta para la Acusación.

2.3 Jueces de Control

Por lo que se refiere a los jueces de control como sujeto en la investigación, se reitera su papel como pilar del sistema acusatorio en su función de controlar la legalidad de las investigaciones. Esta figura es clave como contrapeso tanto de la policía como del Ministerio Público, ya que es la autoridad judicial que autoriza actos de molestia y verifica en general que la actuación de las autoridades investigadores se apegue a derecho y respeto a garantías. Intervención de comunicaciones, órdenes de cateo, órdenes de aprehensión, detenciones y todo acto que implique una invasión a la esfera jurídica y personal de los ciudadanos en el marco de una investigación penal, deberán ser autorizadas por los jueces de control.

Los jueces de control del sistema acusatorio, a diferencia de los jueces de instrucción del antiguo sistema inquisitivo, no ordenan pruebas y diligencias de investigación (juez y parte). En cambio, son los vigilantes imparciales que aseguran justamente, que pruebas y diligencias solicitadas y ejecutadas por policías, Ministerios Públicos o por las víctimas se apeguen a derecho.

2.4 Víctimas

En cuanto a las víctimas, se reafirma su derecho a participar activamente en la propuesta de actos de investigación y aportación de pruebas. Las normas establecidas en la presente ley, deberán interpretarse de manera armónica con la Ley General de Víctimas y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

2.5 Probable Responsable

En el Capítulo V de este Título se desarrolla el papel de los Probables Responsables y sus derechos desde el momento en que son sospechosos de ser autores o partícipes del delito, cuando se desempeñen como testigos colaboradores o cuando son detenidos.

2.6 Testigos

Finalmente, en el Capítulo VI, se define su papel y se desagregan sus derechos en la investigación, incluyendo su protección y en su caso lo referente a la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal y en las leyes especiales.

3. TÍTULO III. DE LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS

A diferencia del actual CNPP, la Ley Nacional de Investigación del Delito (LNID) articula todo el proceso sustancial de la investigación de manera lógica en el Título III.

En este Título se desagrega la parte sustancial de la investigación de los delitos desde su inicio hasta el proceso previo a la acusación por parte del Ministerio Público.

Inicialmente en la Disposiciones Generales Sobre la Investigación, se establecen las bases sobre las que se sustenta la investigación; su objeto, el deber de investigación, el registro de la misma, el caso de los delitos que requieren de una querella, los actos que no requieren autorización judicial, los que implican molestia a los derechos de los ciudadanos y los que requieren autorización judicial.

En primer lugar, se propone que el objeto de la investigación es esclarecer los hechos posiblemente constitutivos de delito y el sustento probatorio, en su caso, del proceso penal y la reparación del daño a las víctimas. El deber de investigar que corresponde tanto a las policías quienes lo deberán hacer de manera profesional en cuanto tengan noticia de hechos probablemente delictivos y se establece la forma en que las policías deben de registrar los actos de investigación y en su caso las formalidades que requiera.

De manera especial, se regulan los casos en que la policía debe informar a la víctima si el delito requiere de la Querella, especialmente porque en términos de la propuesta, la querella deja de ser un requisito de procedibilidad para iniciar una investigación y se convierte en la forma en que los particulares acusan ante el juez de control a una persona de la comisión de un delito.

En la misma lógica de generar claridad y ofrecer seguridad jurídica a los sujetos de la investigación se enumeran los actos de investigación que no requieren autorización judicial y se establece la facultad de los supervisores de la policía para autorizar las diligencias de entrega vigilada y la negativa de un testigo a ser entrevistado, bajo la premisa de que la figura del supervisor deberá establecerse en la legislación orgánica de cada institución policial.

También se establecen la regulación sobre los actos de molestia que evidentemente requieren autorización judicial y la forma en que deben solicitarse y finalmente todos los actos de investigación que sí requieren autorización judicial y la forma en que deberán solicitarse y las condiciones para autorizarse.

3.1 INICIO DE LA INVESTIGACIÓN

En el Capítulo II, del Título III, se desarrollan cuatro formas de inicio de la investigación, sin mayores formalidades procedimentales que – hasta ahora – inhiben el inicio de las investigaciones.

Hasta ahora, el actual artículo 221 del CNPP habla de denuncia, querrella o requisito equivalente, sin embargo, es importante aclarar que es importante que no haya requisitos de procedibilidad para el inicio de una investigación, no sólo porque la inhibe intimidando a víctimas u ofendidos, sino también porque de acuerdo al 308 del CNPP actual, el Juez debe asegurarse que existen tales requisitos, estableciendo un trámite tortuoso e innecesario para la investigación.

En el mismo sentido, debe aclararse el significado de la investigación de oficio y sus consecuencias en la investigación, de tal manera que en realidad, todas las investigaciones deberían iniciar de oficio porque son “delitos” y por lo mismo dañan a la sociedad.

Por ello, es fundamental no sólo desformalizar sino regular las formas de inicio para comprometer a los sujetos de la investigación y no parar llenar de trámites el inicio de las investigaciones.

En la Sección I se regula el inicio de la investigación por Denuncia, entendida, no como un requisito de procedibilidad, sino exclusivamente como una noticia criminal que la policía debe investigar. Por ello, se aclara su definición para evitar los formalismos innecesarios, se regula el deber de denunciar y la forma en que debe procesarse.

El inicio de la investigación derivado del Procesamiento y Análisis de Información se regula en la Sección II, considerando sobre todo los efectos positivos que en la investigación de los delitos tiene el procesamiento y análisis de información, aunque no haya un denunciante específico.

En la Sección III, se propone el inicio de investigaciones, donde se hayan descubierto indicios de hechos delictivos, cuando la policía en sus labores de patrullaje, vigilancia y contacto con la comunidad descubra hechos u objetos relacionados con la comisión de posibles delitos.

Finalmente, en la Sección IV, se regula el inicio de las investigaciones cuando haya detenciones en flagrancia, se define claramente su significado material y la forma en que debe iniciarse la indagatoria.

3.2 PRIMER RESPONDIENTE, PROCESAMIENTO DE LA ESCENA, MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS

En los capítulos III, IV y V de este Título, se amplía los referente al primer respondiente, el procesamiento de la escena del hecho y la decisión de ofrecer medidas de protección o de imponer providencias precautorias.

Se regula la cadena de custodia y sus procedimientos, el levantamiento e identificación de cadáveres y el aseguramiento de bienes y la bodega de evidencias.

En congruencia con la reforma constitucional, la policía tendrá la mayor responsabilidad en este procedimiento, sobre todo porque tendrá un papel preponderante en la investigación y por tanto, no sólo en materializar las medidas de protección tanto a víctimas como a testigos o incluso a los mismos acusados, o de vigilar las providencias precautorias pero también establecer su pertinencia y llevarlas a cabo.

Adicionalmente, en lo que se refiere a los bienes asegurados, se establecen la forma en que se deben inventariar y asegurar pero sin desagregar cada caso como se hace en los artículos 229 al 249 del CNPP y se envía el detalle del aseguramiento a la la legislación federal o de las entidades en la materia para la administración de bienes asegurados, bajo la premisa de que las policías, ni las fiscalías deben invertir tiempo y recursos en la administración de dichos bienes.

3.3 SUSTANCIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En el Capítulo VI se desagrega en XII secciones la sustanciación de la investigación, a través de diferentes técnicas y diligencias necesarias para acreditar el hecho e identificar al probable responsable y su forma de participación.

Dichas técnicas de investigación, además de poderse llevar a cabo de manera autónoma por la policía tienen la característica de que hasta ahora, algunas de ellas sólo podían utilizarse en la investigación de ciertos delitos o ser autorizadas por autoridades federales o ministeriales. En congruencia con la reforma constitucional, la nueva Ley permite que todas las técnicas se pueden utilizar para todos los delitos y ser autorizadas y controladas – en su caso – por la autoridad judicial del fuero correspondiente, lo que permitirá a las autoridades investigadoras hacer mejores indagaciones, a la autoridad jurisdiccional tener un mejor control y a todos los sujetos de la investigación, tener mayor seguridad jurídica en sus actuaciones.

En la Sección I se regula de manera general la estrategia de investigación, lo que permite darle orden y secuencia al procedimiento, sin margen a omisiones. Se define cada elemento de la estrategia como las líneas de investigación, los casos de acumulación, los requerimientos a otras autoridades, la forma en que las víctimas tendrán acceso a la investigación, la sanción a la violaciones a la reserva de cada indagatoria y los casos en que podrá suspenderse la investigación.

Aquí es importante señalar, que a diferencia de lo que sucede actualmente (porque se mezcla la investigación con el proceso) desaparecen salidas como “abstención de investigar”, o “archivo temporal” ya que la noticia criminal per se es información que se acumula para el análisis de datos. Sin embargo, cuando se agoten todas las líneas de investigación podrá suspenderse (informando a las víctimas) en tanto surgen datos que permitan reiniciar las investigaciones. En lo que se refiere al no ejercicio de la acción penal, es evidente que no es una decisión de investigación, por lo que se mantiene como una facultad del Ministerio Público, regulada en el artículo 106 de esta Ley y en el propio Código Procesal Penal.

3.4 INSPECCIONES

En lo referente a las inspecciones, se regula en los casos de flagrancia, la inspección de vehículos, los casos de sospecha razonable, cuando se refiera a lugares y objetos y el ingreso a lugares cerrados. Nuevamente en la utilización de estas técnicas de investigación se aclaran las facultades de la policía en estos casos, la forma en que deben registrar la actuación y las restricciones para llevarlas a cabo.

3.5 ENTREVISTA A TESTIGOS Y PROBABLES RESPONSABLES

Parte fundamental de la investigación son las entrevistas a los testigos y a los probables responsables, sin embargo, para garantizar su valor probatorio, depende de que se

hagan con pleno respeto a los derechos humanos y con técnicas que aseguren con la mayor precisión su veracidad, pertinencia y contexto.

Para ello, se regula igualmente la forma de llevarlas a cabo, la información que se debe ofrecer al entrevistado, la obligación de tener a un defensor durante el interrogatorio y el requisito de ser videograbada. En este contexto, se determina un límite a su duración y recesos, así como la forma de registrar la actuación.

Del mismo modo, cuando la entrevista sea a personas que ya se encuentren detenidas, se garantiza la presencia del defensor y en los mismos términos de los párrafos anteriores, del artículo 22 de esta ley (derechos del Detenido).

3.6 COLABORACIÓN EFICAZ

La utilización de la figura del colaborador eficaz, la clara separación entre la investigación y el proceso obliga a precisar con mayor claridad, los casos en que esta figura podrá ser utilizada por la policía durante la investigación y posteriormente la manera en que el Ministerio Público podrá aplicar criterios de oportunidad en la audiencia preliminar (regulada en esta Ley) y durante el proceso.

Considerando que el proceso inicia a partir de la Acusación, en los casos de detención en flagrancia o por caso urgente, el Ministerio Público podrá determinar – si la información es relevante y cumple lo establecido en la Ley – abstenerse de ejercer acción penal para corroborar la utilidad de la colaboración y en casos de delincuencia organizada, suspender la acusación hasta por seis meses.

En los casos donde no haya detención, el Ministerio Público – informado por la policía – podrá abstenerse totalmente de formular acusación si la información es relevante y se comparecerá en juicio y cuando el proceso ya se haya iniciado o esté ya en ejecución, podrá solicitarse la reducción de la pena.

3.7 PERITAJES

En la sección V establece la necesaria disposición de los peritajes para el esclarecimiento del hecho y la obligación de los peritos de comparecer ante el tribunal para explicar sus dictámenes.

En el mismo sentido, se regula la manera de llevar a cabo peritajes irreproducibles, la notificación al defensor – en su caso – y la obligación de que sea admitido como medios de prueba en los términos del Código Procesal.

3.8 TOMA DE MUESTRAS CORPORALES

Una de las técnicas más delicadas durante la investigación es la que se refiere a la toma de muestras corporales, por ello se regula la forma, las restricciones y los protocolos para llevarlas a cabo.

Se establece que dichos protocolos serán expedidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública que por integrar al gobierno federal y a los de las entidades federativas puede homologarlos para que se garanticen los derechos de los sujetos de la investigación en este procedimiento.

Así mismo, se establecen los casos en que deberá solicitarse al juez de control la autorización para llevar a cabo el acto de investigación.

3.9 RECONOCIMIENTOS

En la Sección VII se regula lo referente a los reconocimientos, la forma de llevarlos a cabo y el registro del mismo, los casos de pluralidad de reconocimientos, la identificación por fotografía, el reconocimiento de objeto y otros casos.

En el mismo sentido de toda la reforma, serán actuaciones que llevará a cabo la Policía para efectos de llevar a cabo una investigación eficaz.

3.10. OPERACIONES ENCUBIERTAS

De igual manera, la Policía podrá llevar a cabo operaciones encubiertas para la investigación de cualquier delito que lo justifique y la Ley Federal para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, las Leyes Especiales y la normatividad que expidan las entidades federativas al respecto será supletoria cuando se utilice esta técnica en la investigación.

Aquí se define al agente encubierto y al informante, sus deberes, las responsabilidades que asume, la necesaria confidencialidad de su trabajo, así como las restricciones que impiden que se comenten delitos ulteriores.

3.11. ENTREGAS VIGILADAS

Al igual que otras técnicas de investigación, es muy importante que la Policía pueda llevar a cabo entregas vigiladas con el fin de identificar probables responsables y hechos delictivos, así como posibles estructuras criminales.

Dicha técnica debe ser autorizada y supervisada por los superiores jerárquicos de las áreas de investigación y obviamente las pruebas en que se incite a perpetrar el delito a quien no tenía tal propósito no serán admitidas.

3.12. CATEOS

El cateo, es uno de los actos de molestia más delicados en una investigación, y al mismo tiempo uno de los que pueden resolver con mayor eficacia un caso.

Por ello, en la reforma constitucional se amplía la facultad de solicitar cateos a la Policía. Al mismo tiempo, la reforma al Artículo 16 Constitucional eliminó lo referente a “la persona o personas que hayan de aprehender” ya que se considera que eso podrá solicitarse solamente vía la orden de aprehensión que tiene como requisito de procedibilidad la acusación.

En este sentido, cuando en un cateo la Policía detenga a alguna persona que pueda tener alguna responsabilidad en la comisión de un delito se considerará una detención en flagrancia o si existe algún antecedente de investigación, como caso urgente.

El proceso para solicitarlo es casi el mismo que hasta ahora regula el CNPP, excepto que, en la lógica de la eficacia en la investigación lo puede solicitar la Policía que esté llevando a cabo la indagatoria.

También se regula la forma de ejecutar la medida y se permite que antes del cateo, la Policía pueda llevar a cabo medidas de vigilancia. En el caso de descubrir un delito diverso se establece que deberá tratarse como si fuera una nueva investigación.

Como es evidente, el control judicial es fundamental, sólo para la autorización del acto de molestia sino también para verificar que se cumpla la legalidad del procedimiento.

3.13. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES Y VIGILANCIA

En el caso de la intervención de comunicaciones y medidas de vigilancia, se mantiene lo establecido en el artículo 291 del Código Nacional de Procedimientos Penales respecto de la necesidad de la medida y las formas de llevarlas a cabo así como de registrarlas.

Sin embargo, proponen algunos cambios en congruencia tanto con la reforma constitucional como en la necesidad de que la investigación más eficaz, la Policía pueda solicitar y llevar a cabo dichas técnicas de investigación sin la intermediación del Ministerio Público o del fiscal o procurador de la entidad federativa.

Esto sin menoscabo del control judicial de la medida, tanto para autorizarla, la forma de llevarla a cabo, así como para corroborar la destrucción de los registros.

Se añade en esta sección, lo referente a la aportación de comunicaciones entre particulares, la admisibilidad de la comunicaciones entre el acusado y personas no obligadas a declarar y lo referente a la localización geográfica y la videovigilancia con el fin de robustecer las indagatorias.

3.14. PRUEBA ANTICIPADA

Finalmente, en la Sección XII, se regula la prueba anticipada al igual que lo hace ahora el CNPP, pero se incluye a la Policía para la solicitud de su desahogo cuando todavía no se haya formulado acusación.

4. UNIDADES MIXTAS PARA LA ACUSACIÓN

En el Capítulo único del Título IV, se regulan las Unidades Mixtas para la Acusación, las cuales permiten la coordinación de la Policía y el Ministerio Público con el fin específico de que las investigaciones policiales sean asesoradas jurídicamente por el Ministerio Público con el fin de formular una acusación.

Dichas unidades las podrá solicitar la Policía cuando la investigación requiera de su asesoría jurídica y por el Ministerio Público cuando requiera a la policía para llevar a cabo actos de investigación posterior a la acusación.

La importancia de estas unidades gira en torno al hecho de que ambas instituciones deben coordinarse, cuando dada la madurez de alguna investigación, el Ministerio Público tenga los elementos necesarios o requiera de elementos adicionales para formular acusación.

Es importante señalar que la Policía y el Ministerio Público podrán coordinarse durante cualquier etapa de la investigación. Sin embargo, considerando las nuevas facultades de la Policía en la investigación de los delitos, es imprescindible que dicha coordinación se haga efectiva cuando se tengan los elementos necesarios para formular la acusación.

5. DETECCIÓN Y CONTROL DE DETENCIÓN

En el Título V. de la Ley, se regula la intersección entre el proceso de investigación y de acusación, específicamente en los casos en los que una persona es detenida y presentada ante un Juez, particularmente cuando se haya llevado a cabo en flagrancia o por caso urgente.

En congruencia con la reforma constitucional al Artículo 16 Constitucional que obliga a poner a disposición directamente ante el juez de toda persona detenida en flagrancia eliminando el plazo de retención de 48 horas, y con la reforma al Artículo 19 Constitucional que exige una acusación para poder procesar a una persona, se regula un procedimiento preliminar en esta Ley, para controlar la legalidad de la detención de aquellas personas que por haber sido detenidas en flagrancia o caso urgente no han sido hasta ese momento acusadas de ningún delito.

El procedimiento preliminar que se propone permite durante el plazo constitucional de 72 horas, llevar a cabo el registro del detenido y de la detención (de acuerdo a la ley en la materia), informar a la unidad de medidas cautelares de la detención para que elabore su dictamen, a la defensa para que revise el informe policial que legitima la detención y pueda entrevistarse con el detenido para preparar su defensa.

Al mismo tiempo, permite al Ministerio Público revisar el informe policial y los antecedentes del caso para decidir si formula la acusación o propondrá una salida alterna o ejercerá un criterio de oportunidad.

Una vez que todos los actores de dicha audiencia tienen la información necesaria, el juez de control en audiencia escuchará la declaración del detenido (si es el caso), ratificará la detención y fijará un plazo para la Acusación en los términos del Artículo 19 Constitucional reformado y para ello impondrá (considerando el dictámen de la unidad de medidas cautelares) una medida cautelar que garantice la presencia del detenido en su proceso y la protección de las víctimas u ofendidos así como del proceso mismo.

En el caso de que el Ministerio Público decida aplicar un criterio de oportunidad, se establecen los supuestos en que eso puede ocurrir y la posibilidad de que el caso sea procesado a través de la justicia cívica.

Al mismo tiempo, en el caso de que la policía o el Ministerio Público considere que el detenido puede ser considerado como un testigo colaborador, se suspenderá el plazo para la acusación y la prescripción del delito en tanto el testigo comparezca.

Esta audiencia preliminar, no sustituye a la audiencia inicial que ahora conocemos y que se regula en el CNPP, más bien sustituye con modificaciones por ser ante una autoridad jurisdiccional a la retención de 48 horas que hasta ahora ejerce el Ministerio Público.

Así, el detenido, tendrá tiempo para defenderse y el Ministerio Público para formular la acusación y el juez podrá decidir en audiencia lo conducente para que inicie o se deseche el proceso.

6. CONCLUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En el Título VI y último de la Ley, se regulan los supuestos en que concluye la investigación, básicamente hasta que concluyan las indagatorias en los términos del nuevo Código Procesal o cuando el delito haya prescrito.

Es importante mencionar, que en la presente iniciativa y en el Código Procesal, desaparece el concepto de “Investigación Complementaria” ya que se considera que la investigación continúa en todo momento hasta el fin del proceso y es un *continuum* que puede seguir en tanto haya pruebas que obtener.

Es evidente que si un delito sigue impune y no ha prescrito, la policía deberá seguir investigando en términos de esta ley.

En el mismo sentido, se puede decretar la terminación de la investigación, cuando agotadas todas la líneas de investigación la Policía determine que el hecho no fue constitutivo de delito– informando a la víctima u ofendido – y con la supervisión de su superior jerárquico o de la persona que se encargue de esto en la estructura orgánica de la institución.

7. RÉGIMEN DE TRANSITORIEDAD

En el régimen de transitoriedad se establecen dos años para la entrada en vigor de la Ley con el fin de permitir fundamentalmente a las policías y a los jueces de control para que capaciten y certifiquen a su personal para el ejercicio de sus nuevas funciones.

En este sentido, se establece que el Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá aprobar los manuales y protocolos necesarios para el funcionamiento de las unidades policiales necesarias para la investigación de los delitos y se mandata a que los fondos federales para seguridad pública dediquen una parte a dicha certificación y al financiamiento de las policías para el ejercicio de esta función.

En el mismo sentido, se obliga a las legislaturas de las entidades federativas y el propio Congreso de la Unión, legislen lo referente a la custodia y manejo del aseguramiento de bienes.

Finalmente, se establece que la Ley debe entrar en vigor al mismo tiempo que el nuevo Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos, ya que lo referente a la audiencia preliminar está estrechamente relacionado con lo establecido en el Código Procesal.

B. LEY ORGÁNICA DE LA SERVICIO FEDERAL DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Como se ha venido señalando, uno de los grandes problemas y restricciones que impiden la eficacia del Sistema Acusatorio son las deficiencias dentro de la investigación del delito, tanto a nivel local, como, especialmente en los delitos del fuero federal.

A nivel local, la nueva Ley Nacional de Investigación del Delito, permitirá que las policías investiguen los delitos con mayor eficacia a través del aprovechamiento de su conocimiento de las circunstancias sociales y la identificación del “universo criminal” producto de la proximidad que permite un contacto permanente con los problemas de la comunidad a la que pertenecen.

Para ello, el presente paquete de iniciativas propone diversas modificaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con el fin de eliminar restricciones a la profesionalización y especialización de las policías, para que puedan llevar a cabo la investigación con la diligencia y la honradez que esta tarea requiere. La

profesionalización de las policías locales resulta fundamental para la reducción de la incidencia delictiva y el combate contra la inseguridad.

Sin embargo, la iniciativa estaría trunca si no reconoce el papel fundamental que los delitos del fuero federal juegan en el problema de la impunidad. Aún cuando apenas un 5% de los delitos son del fuero federal, la dimensión, la gravedad y el impacto que estos tienen en la lógica de la impunidad y de la percepción de la inseguridad muchas veces es del mismo peso que el 95% de los delitos del fuero común.

Hasta antes de la Constitución de 1917, la investigación de los delitos la dirigía el llamado juez de instrucción quien se auxiliaba de la policía judicial. Sin embargo, la llamada policía judicial no era un cuerpo específico de policías que investigaban los delitos, sino que era una función de diversas instituciones que actuaban dentro de la investigación de los delitos.

En esta lógica, cuando al ministerio público se le asignó la tarea de investigar los delitos, se planteó la necesidad de que éste fuera auxiliado por una policía judicial (ahora ministerial o investigadora) que llevará a cabo “materialmente” las diligencias de investigación.

A nivel federal, el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos creó al Ministerio Público Federal y en el mismo sentido las leyes orgánicas y la normatividad reglamentaria lo dotaron de una policía federal que lo auxiliara en la investigación de los delitos, la cual originalmente se denominó policía judicial federal y luego fue cambiando de denominación y de estructura orgánica, como Agencia Federal de Investigación, Agencia de Investigación Criminal y en su interior la Policía Federal Ministerial, etc.

No obstante los cambios de denominación, la naturaleza de la policía investigadora a nivel federal ha mantenido su misma naturaleza original: auxiliar al Ministerio Público Federal en la investigación de los delitos de su competencia.

Con la reforma constitucional de 2008 y la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales, las policías del país recibieron la facultad de recibir denuncias y de investigar los delitos “bajo la conducción y mando del Ministerio Público”, esta reforma – quizás todavía de manera muy sutil – anunciaba la necesidad material de que las policías, no solamente fueran auxiliares del Ministerio Público en la investigación de los delitos, sino que pudieran investigar de manera autónoma, es decir, dejar de ser auxiliares para convertirse en investigadoras de pleno derecho.

La conducción y mando del Ministerio Público, debía ser la de brindar una asesoría jurídica con fines de acción penal, pero no debía supeditar la investigación policial a la titularidad de la investigación del delito como se entendía hasta antes de la reforma.

No obstante esta sutileza, las problemáticas no han tenido mejoría pues la abrumadora mayoría de las policías que no dependen de las procuradurías o fiscalías se siguen concibiendo y organizando como policías exclusivamente preventivas y las policías ministeriales como auxiliares del Ministerio Público en la investigación.

En este contexto, no sólo se pierde – en detrimento de la lucha contra la impunidad – el potencial investigador de las policías no ministeriales, sino se “abarata” la profesión policial y se incentiva la simulación. Las policías no ministeriales que observan la necesidad inminente de investigar utilizan eufemismos como “investigación para la prevención” o “fabricar flagrancias” para disimular lo que realmente hacen y evitar conflictos entre instituciones, que es investigar los hechos y a las personas involucradas en un posible hecho delictivo.

Como se ha discutido en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Nacional de Investigación del Delito, es inaplazable capacitar y dotar a las policías de facultades de investigación a fin de abatir el problema de la impunidad (el principal origen e incentivo de la inseguridad), sin embargo, lo que aplica de manera tan evidente en el fuero común, no es menos cierto en el fuero federal.

Desde la creación del “Servicio Secreto” en las postrimerías de la Revolución, pasando por la Dirección Federal de Seguridad, el CISEN y las divisiones de investigación e inteligencia de la Policía Federal y ahora de la Guardia Nacional, las policías federales no ministeriales han investigado delitos sin un entramado legal que les otorgue seguridad jurídica en esta tarea. Del mismo modo, los ciudadanos – por esas mismas razones – han sido investigados y en ocasiones han visto violados sus derechos humanos por la ausencia de un marco jurídico adecuado para regular la investigación del delito por parte de policías federales no ministeriales.

Al mismo tiempo, en congruencia con las reformas aquí propuestas, así como cambia la relación entre el Ministerio Público del fuero común, las policías estatales (ministeriales y no ministeriales) y municipales que asumen sus facultades de investigación plenamente, es evidente que las relaciones del Ministerio Público Federal y las policías federales, es decir, la Guardia Nacional y el Servicio Federal de Investigación Criminal, cambien de igual manera.

Como se mencionó, el Poder Ejecutivo Federal no puede ser omiso a la investigación de los delitos bajo la premisa de que el constituyente permanente descargó esta función en un órgano autónomo constitucional cuya rendición de cuentas es muy débil y tenue.

Por ello, tanto la reforma constitucional como la presente iniciativa descargan toda la responsabilidad de la investigación de los delitos en el Poder Ejecutivo Federal que ha sido electo por la mayoría de los ciudadanos y que responde ante ellos y ante el Congreso de la Unión por su actuación y resultados.

Para ello, se propone la creación de la Secretaría de Justicia, que se explica más adelante, y se crea el Servicio Federal de Investigación Criminal (SEFIC) con el fin de tener un cuerpo especializado, con facultades plenas de investigación de los delitos federales y de mayor alcance para reducir a un nivel controlable la comisión de delitos federales y abatir la impunidad que ahora existe.

A nivel federal, la reforma de 2014 del Apartado A. del Artículo 102 Constitucional, le otorgó autonomía constitucional a la Fiscalía General de la República con el fin de evitar que sus funciones estuvieran influenciadas por motivos distintos a los propios de la procuración de justicia. Sin embargo, la autonomía del Ministerio Público Federal, no se ponderó como una autonomía de sus funciones de dirección de la investigación y de acción penal, pero no de sus aparatos policiales.

Dicho de otra manera, la policía investigadora de la Fiscalía General de la República y su aparato adjunto – la Agencia de Investigación Criminal que incluye a la Policía Federal Ministerial, los Servicios Periciales y el Centro Nacional para el Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia – no deben ser parte de un “órgano autónomo” porque inequívocamente son “fuerza pública” en manos de un órgano distinto al poder ejecutivo.

La reforma constitucional, parte de este grupo de iniciativas, propone a los artículos 17, 21 y 102 constitucionales – además de descentralizar la función del Ministerio Público Federal – delimita las funciones de asesoría jurídica del Ministerio Público a todas las policías del país en funciones de investigación, por lo que es indispensable que el aparato de investigación policial federal que ahora está en la estructura de la Fiscalía General de la República, tenga mayor autonomía a través de esta Ley Orgánica y dependa de la Secretaría de Justicia, de tal manera que el Ministerio Público Federal (a través de los fiscales de circuito y los especializados) asesoren jurídicamente la investigación formando las unidades mixtas para la acusación señaladas en la Ley

Nacional de Investigación del Delito evitando confundir las funciones de investigación y persecución del delito y los efectos e incentivos perversos que generan.

Es importante enfatizar que la función ministerial de las fiscalías de circuito y las especializadas es suficientemente fuerte para asesorar la investigación con fines de acción penal, pero en ningún caso debe confundirse las funciones del Ministerio Público Federal con la de policía investigador, mucho menos considerando que es un órgano autónomo constitucional. La presente reforma busca que el mismo que investiga no debe ser el mismo que acusa y litiga.

Después de la reforma que creó la Guardia Nacional y su implementación, es evidente que dicha policía federal, tiene fundamentalmente una función de mantenimiento y restablecimiento del orden público de manera subsidiaria a las policías municipales y estatales y de resguardo de instalaciones estratégicas de la nación. Sin embargo, es indispensable que se integre a una policía exclusivamente dedicada a la investigación de los delitos de mayor impacto en la seguridad del país, a través de la Servicio Federal de Investigación Criminal que tendría su propia ley orgánica, autonomía técnica y sobre esta se descargarían las facultades de investigación del Poder Ejecutivo Federal.

Así, en congruencia con la reforma al Artículo 21 Constitucional y su nuevo Apartado D. Se propone la Ley Orgánica del Servicio Federal de Investigación Criminal (LOSEFIC), que inicialmente integraría a la Policía Federal Ministerial, los Servicios Periciales y el Centro Nacional para el Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, como un organismo público descentralizado.

En la medida que la separación entre la investigación y persecución de los delitos se constituye como una garantía mucho más poderosa que la autonomía de las fiscalías para evitar que estas tareas se utilicen con fines políticos o intereses ajenos a la justicia, es imprescindible que la Servicio Federal de Investigación Criminal (SEFIC) asuma las funciones de investigación que hoy tiene la Fiscalía General de la República tanto de los delitos federales en general como de algunos delitos en particular que lastiman profundamente a la sociedad y en algunos casos amenazan la estabilidad del Estado Mexicano.

Por ello, se constituye la División de Investigación al interior de la SEFIC y se asumen las tareas de investigación en delincuencia organizada en términos del artículo 8 de la ley en la materia y se transforman las antiguas fiscalías de derechos humanos y de los delitos de violencia contra la mujer y trata de personas.

La propuesta busca atender el objetivo primordial de esclarecimiento de la verdad a través de la investigación de delito y la atención a las víctimas, no sólo engrosando carpetas de investigación sino encontrando a los culpables y enviando las investigaciones al Ministerio Público Federal garantizando de mejor manera el resarcimiento del daño y la no repetición.

En la ley que ahora presentamos se propone que la División de Investigación esté facultada para añadir las unidades especializadas y la descentralización y regionalización en las materias y regiones que se requieran a través de su reglamento para la mejor investigación de los delitos.

La propuesta de constituir esta institución como un organismo público descentralizado (OPD) de la Secretaría de Justicia, tiene varios objetivos; en primer lugar que tenga la necesaria autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio para ejercer sus facultades investigación sin la influencia de intereses ajenos a la debida diligencia de la investigación, pero al mismo tiempo en la órbita de la política criminal y de la responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal.

Bajo esta premisa, la creación de un OPD, tiene la virtud de que obliga a la instalación de una Junta de Gobierno que permitirá una permanente rendición de cuentas tanto de sus actividades sustantivas como de su administración y manejo financiero, la cual estará compuesta por funcionarios involucrados en la investigación del delito, incluyendo a la propia persona titular de la Secretaría de Justicia.

Al mismo tiempo, el Director – que deberá nombrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado y que durará en su encargo 7 años – podrá ser constantemente supervisado por la Junta de Gobierno, en la que se incluyen tres Consejeros Independientes, nombrados por el Presidente de la República de entre los consejeros ciudadanos del Consejo Nacional de Seguridad Pública con el fin de lograr un equilibrio que asegure eficacia y una adecuada rendición de cuentas en la institución.

La estructura de la SEFIC – como debe ser – se delega en el Reglamento Interior, ya que agiliza su adecuación a las necesidades estructurales de la institución, pero se establece que debe haber por lo menos tres áreas sustantivas básicas, la División de Investigación, la División de Policía Científica y División de Planeación, Análisis de Información para la Investigación de los delitos que estaría encargada del análisis del fenómeno criminal, sin menoscabo de que se puedan crear las áreas necesarias de auditoría y control interno, de administración o de otras áreas sustantivas que debido a leyes especiales – como la

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada – u otros ordenamientos sean necesarias para su adecuada operación.

Adicionalmente, se establecen las bases de la carrera policial con base en los establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de asegurar la profesionalización y la probidad de los agentes de dicha policía y, lo referente a la coordinación y cooperación con otras autoridades e instituciones para la eficacia de las investigaciones.

Finalmente se insiste en la necesidad del control judicial de los actos de molestia que lleve a cabo la SEFIC, con base en lo establecido por la Ley Nacional de Investigación del Delito y el Código Procesal para los Estados Unidos Mexicanos.

En lo que se refiere al régimen de transitoriedad se propone que la SEFIC – con base en los recursos materiales, humanos y financieros de la actual Agencia de Investigación Criminal de la Fiscalía General de la República – empiece sus funciones como OPD a partir del 1 de enero de 2024 y que la Junta de Gobierno expida el Reglamento Interior de la institución 90 días después de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

C. LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

“La democracia no es solamente un proceso en el que la sociedad elige libremente a sus gobernantes. Más allá de los procesos electorales, la democracia es, fundamentalmente, una estructura de equilibrios y contrapesos institucionales y procesales que busca dos objetivos paralelos y contradictorios a la vez;

Legitimar el poder del Estado para mantener la eficacia y estabilidad del orden social y limitar el poder del Estado generando equilibrios y contrapesos (dividiéndolo, acotándolo, generando incentivos contrapuestos entre los actores políticos) para proteger al individuo de los abusos de poder del propio Estado.

En efecto, la democracia no es, solamente, un método para elegir –libremente– una dictadura temporal –individual o colectiva– sino que fundamentalmente es un sistema político que a través de una compleja red jurídica de equilibrios y contrapesos busca someter el uso del poder a la Ley.” (León Olea: 2013)

Una parte fundamental de la presente iniciativa es generar equilibrios y contrapesos en el sistema penal que permitan, por un lado, investigar los delitos eficazmente, es decir,

entender los hechos, encontrar al responsable y obtener la evidencia que permita probar ambas cosas, y por el otro; someter el poder coercitivo del Estado a la ley para evitar la fabricación de culpables o la utilización del Sistema de Justicia Penal como herramienta de control político.

Hasta ahora, el Sistema Penal Federal no ha tenido mucho éxito en la reducción y control de los delitos federales, más bien en los últimos años la criminalidad organizada y su impacto en los delitos federales ha crecido de manera exponencial.

Por ello, se propone la creación del Servicio Federal de Investigación Criminal (SEFIC) como una agencia especializada en la investigación de los delitos más graves, no sólo por el daño que estos delitos le causan a la sociedad sino también porque ponen en entredicho la estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

Tener un SEFIC fuerte, con suficiente personal, tecnología y facultades legales como las que se proponen será fundamental para poder ubicar a los miembros de las organizaciones criminales más poderosas y obtener pruebas irrefutables de los delitos que cometen para permitir que estos acusados y procesados. Lo anterior, es parte fundamental de la propuesta.

Sin embargo, esto no es suficiente. El poder de un Servicio de Investigación como éste debe tener un contrapeso, no para disminuir la eficacia de su actuación sino para evitar que ese poder se use de manera incorrecta o con fines distintos a la justicia.

Uno de los grandes errores que ha cometido nuestro sistema de justicia actual es ubicar en la misma institución (la Fiscalía General de la República) el poder de investigar y de acusar, el poder de detener y retener detenidos, el poder de solicitar órdenes de aprehensión con estándares de prueba muy bajos y de mantener privada de la libertad de manera oficiosa a muchas personas por mucho tiempo sin que se procure justicia. Ambas funciones no pueden estar concentradas dentro de una misma institución.

Hasta ahora, considerando el crecimiento exponencial del crimen organizado, la Fiscalía General de la República (autónoma o parte del Poder Ejecutivo) ha sido utilizada para dos cosas: a) Amedrentar, detener y procesar enemigos políticos; y b) Garantizar impunidad a aliados políticos. La impunidad en los delitos federales es enorme y la delincuencia organizada sigue creciendo y fortaleciéndose.

Adicionalmente, la autonomía constitucional otorgada a esta institución con la intención de evitar precisamente su utilización para fines distintos a la procuración de justicia se

ha convertido en una coartada para restar responsabilidad al Poder Ejecutivo en la investigación de los delitos y en el combate a la impunidad.

Es una firme convicción de los promoventes que el Poder Ejecutivo Federal que ha sido electo por los ciudadanos y que es responsable ante la nación y ante el Congreso de la Unión de su gestión tenga la responsabilidad de investigar los delitos y combatir la impunidad de los delitos más graves de que es víctima la sociedad. Ante la enorme problemática de inseguridad que enfrenta el país, el Poder Ejecutivo Federal no puede, ni debe, ser omiso a esta responsabilidad con la nación.

Por ello, se propone la creación de la Secretaría de Estado denominada Secretaría de Justicia (como se explicará más adelante) y el Servicio Federal de Investigación Criminal que serán dependencias del Poder Ejecutivo Federal encargadas sobre todo de la investigación de los delitos federales.

Lo anterior bajo la premisa de generar un Sistema de Justicia Penal con los equilibrios y contrapesos que permitan investigaciones sólidas pero que impidan el abuso de este poder. Se propone que las facultades de persecución del delito, es decir, de acusar a una persona de un delito y de litigar dicha acusación ante los tribunales federales en representación de la sociedad, siga siendo tarea de un órgano autónomo constitucional.

El Ministerio Público Federal liberado de las tareas de investigar los delitos, será la institución que asesore jurídicamente al SEFIC y, que una vez convencido de que las pruebas son suficientes, pueda formular la acusación y litigar ese proceso ante los tribunales federales.

La diferencia fundamental no es sólo el hecho de anteponer la acusación (que tiene un estándar de prueba mucho más alto) a la solicitud de una orden de aprehensión o a un citatorio, lo que implica investigar para detener y no detener para investigar, como se propone en la presente iniciativa, sino también separar las instituciones que investigan de aquellas que acusan.

El efecto que tiene esta división de tareas es el de incentivar a las personas investigadoras a obtener pruebas suficientes para probar los hechos y la responsabilidad, así como incentivar a los ministerios públicos federales a asesorar esas investigaciones para que esa evidencia sea legal y suficiente para formular una acusación que sea admitida por un juez y así poder someter a proceso a un presunto responsable de cometer un delito.

La institución investigadora dependerá del Poder Ejecutivo como se ha señalado, pero la autoridad acusadora estará vinculada a una fiscalía autónoma que recibirá las investigaciones del SEFIC o de las dependencias del ejecutivo que hacen tareas de investigación y en su capacidad de titular de la acción penal pública, el Ministerio Público Federal podrá formular acusación si los elementos de prueba son suficientes o solicitar a la autoridad investigadora que lleve a cabo nuevas diligencias para robustecer la investigación.

Con la igualdad de circunstancias entre la autoridad investigadora y la acusadora, se busca impedir la subordinación de una a otra. Es decir, que el jefe de los investigadores le ordene al Ministerio Público Federal acusar, aunque no haya evidencia suficiente o que éste se niegue a acusar a pesar de que de que la investigación tenga todos los elementos de prueba.

Para ello, la propuesta transfiere transforma a la institución que actualmente organiza de manera centralizada al Ministerio Público Federal y la divide en dos partes: por un lado la Secretaría de Justicia que asume las funciones de investigación y de promoción del control de la legalidad y la constitucionalidad de sus actos, y por otro las Fiscalías autónomas de Circuito y las Especializadas encargadas de la persecución de los delitos federales.

Bajo esta nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, se crean Fiscalías de Circuito las cuales ejercerán acción penal en cada uno de los circuitos federales del país en el que está dividido el Poder Judicial de la Federación. Considerando que la tarea de las fiscalías se enfoca exclusivamente a la labor jurídica de acusar ante los tribunales federales y litigar dichos asuntos, se propone entonces que en cada circuito judicial haya una fiscalía autónoma con los fiscales adjuntos y el personal auxiliar necesario para representar los intereses de la sociedad en los juicios penales que correspondan.

La autonomía de cada fiscal será plena para recibir las investigaciones del SEFIC y de las dependencias y formular acusación. Para ello se propone – en congruencia con la Ley Nacional de Investigación del Delito y la Ley Orgánica del Servicio Federal de Investigación Criminal – que se formen las Unidades Mixtas para la Acusación que serán el punto de encuentro entre los investigadores y los fiscales (sin que haya subordinación entre ninguno de ellos) para articular jurídicamente todos los elementos de prueba y poder formular la acusación.

Para asegurar la autonomía de los fiscales se elimina la figura del Fiscal General de la República, la cual subordinaba a todos los agentes del ministerio público y

paralelamente, se crea la figura de los Fiscales de Circuito que serán las personas que deberán encabezar dichos órganos autónomos constitucionales.

Los Fiscales de Circuito serán propuestos por la sociedad a convocatoria del Senado de la República (como se estableció en la reforma constitucional que antecede esta iniciativa) y serán designados por dos terceras partes de este órgano legislativo después de un proceso de selección.

Los Fiscales de Circuito tendrán una duración de cuatro años, podrán ser ratificados por un periodo adicional y sólo podrán ser removidos en los términos de lo establecidos en el Título Cuarto de la Constitución por responsabilidades políticas, administrativas o penales a través del proceso ahí señalado.

Para el ejercicio de sus funciones la presente iniciativa propone que las Fiscalías de Circuito cuenten con Fiscales Adjuntos encargados cotidianos de la procuración de justicia federal, es decir, de recibir las investigaciones, participar en las unidades mixtas para la acusación, formular acusación y litigar esas acusaciones en los tribunales federales.

También se propone que puedan auxiliarse de asesores jurídicos para ordenar la información, articular los casos, antes de ir a los tribunales y de analistas que puedan asistir a los fiscales en los análisis necesarios para robustecer las acusaciones y el litigio.

Con la excepción del Fiscal de Circuito que será nombrado por el Senado de la República y del Fiscal general Adjunto que será nombrado y removido por el propio Fiscal de Circuito – considerando que será su persona de confianza – los fiscales adjuntos, los asesores jurídicos y los analistas serán parte de Servicio de Procuración de Justicia Federal, lo que permitirá su profesionalización y el control de sus actuaciones.

La iniciativa, en congruencia con la reforma constitucional también planteada, propone la creación de tres Fiscalías Especializadas que estarán encargadas de acusar y litigar en los asuntos de: a) presuntos responsables de delitos electorales; b) actos de corrupción; y c) de los delitos cometidos por los Fiscales o su personal.

Las Fiscalías Especiales seguirán el mismo proceso de designación que los Fiscales de Circuito y en principio tendrán la misma duración y condiciones con la excepción de que la ley señale una situación distinta.

Es importante señalar que en la medida que su función ya no será la propiamente de investigar los delitos, es innecesario crear muchas fiscalías especializadas, ya que las funciones de investigación especializada como en delincuencia organizada, derechos humanos o violencia contra la mujer se transforman en unidades de investigación y atención a víctimas del Servicio Federal de Investigación Criminal.

Todas las Fiscalías tendrán una estructura básica similar, considerando que su función única será la de enfocarse en la acusación y litigación de los delitos federales. Sin embargo, en el Estatuto Orgánico que se prevé y de acuerdo al presupuesto podrán tener las áreas necesarias para el ejercicio de sus funciones considerando las peculiaridades de cada una.

En lo que se refiere a la Servicio de Procuración de Justicia Federal se establecen los procesos de ingreso, selección, permanencia y las escalas salariales que deben seguir las fiscalías para asegurar la carrera y la atracción, retención y motivación del personal en las propias fiscalías.

Asimismo, se busca crear el Consejo de Ética y Carrera que estará encargado de promover el desarrollo profesional de los fiscales adjuntos y del personal de las fiscalías pero también de escuchar y resolver sobre faltas que puedan causar la remoción del personal en caso de faltar al comportamiento ético que deben tener estos funcionarios.

De la misma manera, se propone crear el Órgano Interno de Control encargado de la revisión del buen desempeño de cada fiscalía, de prevenir y de sancionar las faltas administrativas y en su caso de denunciar actos de corrupción al interior de estos órganos autónomos constitucionales.

Adicionalmente se propone que estas Fiscalías, junto con las fiscalías de las entidades federativas, formen parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y en este mecanismo desarrollen, junto con la persona titular de la Secretaría de Justicia, el Plan de Procuración de Justicia Federal con análisis, objetivos, metodologías y evaluación de resultados para disminuir la impunidad en el país y entrar en control del problema de seguridad.

Para ello se plantea que cada Fiscalía de Circuito y Especializada tengan un Consejo Ciudadano de seis miembros designados escalonadamente para integrar a la sociedad en la formulación de políticas y evaluaciones para el mejor desempeño de las Fiscalías.

Finalmente se propone un régimen de transitoriedad en el cual se transfieren los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros de la antigua Fiscalía General de la República a la Secretaría de Justicia y a cada una de las Fiscalías de Circuito y Especializadas en el ámbito de competencias de cada una.

Con esta propuesta, se eliminan las restricciones que tiene la SEFIC para llevar a cabo sólidas investigaciones, pero sobre todo se generan los incentivos necesarios para que las fiscalías formulen acusaciones sólidas y litigios que permitan como dice el artículo 20 Constitucional Fracción I que se esclarezcan los hechos (en el juicio), se proteja al inocente, que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

D. CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;

El Sistema Acusatorio en México, se implantó a través de la reforma constitucional del 2008 y de la legislación – fundamentalmente – procesal de las entidades federativas. Incluso antes de la reforma constitucional, algunos estados como Nuevo León, Chihuahua y Oaxaca iniciaron la reforma de sus procesos penales y posterior a la reforma el resto de las entidades federativas modificaron sus códigos procesales locales para implementar el Sistema Acusatorio.

En 2014, el constituyente permanente modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nuevamente con el fin de establecer un código procesal único en todo el país: el Código Nacional de Procedimientos Penales (**CNPP**).

En este contexto, tanto la reforma constitucional de 2008, así como el CNPP han permitido, de manera paulatina (no escasa de tropiezos), la gradual implementación del Sistema Acusatorio en nuestro proceso penal; ahora a través de los principios de inmediación, oralidad, contradicción, publicidad y continuidad. Gracias a esta reforma, las audiencias son orales, con la presencia del juez y con la posibilidad de ambas partes de contradecir argumentos y pruebas. Ello ha beneficiado al debido proceso penal así como a los derechos humanos.

Mucho es lo que se ha ganado hasta ahora. Sin embargo, con el paso del tiempo, también se ha hecho evidente que tanto la reforma del 2008 como del 2014, mantuvieron algunas instituciones del viejo Sistema Inquisitivo que han impedido que la referida reforma rinda los frutos en el combate a la impunidad tal como la sociedad esperaba.

Desde 2008 hasta la fecha, la victimización no sólo no se ha detenido, sino que se incrementado como se ha explicado en la exposición de motivos de la reforma constitucional que precede a esta iniciativa. Los casos de tortura y abusos por parte de policías y ministerios públicos no se han detenido y en general las tasas de impunidad de quienes cometen delitos siguen siendo abrumadoras.

Un porcentaje menor al 1% de todos los delitos cometidos llega alguna vez ante un juez para ser procesado por los medios establecidos por el Sistema Acusatorio.

De acuerdo, a la evidencia que se ha recabado y analizado en diversos estudios, tanto gubernamentales como de diferentes centros de estudio, es evidente que la mayor falla del sistema acusatorio gira en torno a dos ejes:

- a) La escasa cobertura y la deficiencia en las investigaciones de hechos constitutivos de delito que permite que más del 99% de los delitos no se investiguen; y
- b) La – paradójica – ausencia de la “Acusación” como eje en torno al cual gira el “Sistema Acusatorio” permitiendo que menos del 1% de las personas procesadas sean acusadas alguna vez de un hecho posiblemente delictivo, aún y cuando ya estén privadas de su libertad. Se ha abusado de la figura de la prisión preventiva oficiosa.

En este sentido, es evidente que el CNPP ha sido un código de transición entre el viejo Sistema Inquisitivo y el actual Sistema Acusatorio, sin embargo no es el Código Procesal Penal definitivo que requiere el país.

En lo que se refiere a la investigación de los delitos, en 2008 se modificó el Artículo 21 Constitucional con el objeto de que las policías (todas las policías) tuvieran facultades para investigar los delitos de los que tuvieran conocimiento. Sin embargo – quizás por las negociaciones legislativas – se añadió que las policías sólo podrían investigar bajo la “conducción y mando” del Ministerio Público generando un enorme “cuello de botella” en las investigaciones.

El monopolio de la “conducción y mando” del Ministerio Público en la investigación de los delitos se tradujo en un CNPP no sólo como una conducción “jurídica”, sino en la dirección plena de las investigaciones en todos los sentidos, dejando a las policías un papel de auxiliar del propio Ministerio Público, manteniendo en la práctica, la forma de investigar y las limitaciones del Sistema Inquisitivo.

La facultad de investigación de las policías es brutalmente limitada por la “conducción y mando” y, en general, salvo algunas excepciones, el modelo inquisitivo de Ministerio Público Investigador-Policía Judicial (con nuevas denominaciones, pero con las mismas funciones) del Sistema Inquisitivo se mantiene con los resultados de impunidad conocidos.

Como se explica extensamente en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Nacional de Investigación del Delito (**LNID**) y en la iniciativa de reforma Constitucional que precede a este paquete de legislación secundaria. En el Sistema Acusatorio la investigación es un proceso conceptual y materialmente diferente al proceso penal – aún y cuando puedan empalmarse – porque sus objetivos son distintos, aunque eventualmente complementarios.

La investigación debe iniciar con una noticia criminal, sin importar cuán vaga o sólida sea (pues para eso se investiga), requiere, sigilo, prudencia, técnicas de vigilancia, monitoreo, análisis, revisión de antecedentes, etcétera, y normalmente debe ser previa a la detención y en caso de que esta se haya dado, paralela al proceso, más no complementaria.

En este sentido, la diferencia más importante en las investigaciones criminales que se dan en el Sistema Acusatorio frente al Sistema Inquisitivo radican en que en el primero, se investiga para poder acusar y luego (sólo luego) detener, o en casos de flagrancia o casos urgente, se traduce la presunción de inocencia en medidas cautelares preliminares para esperar a la acusación. Mientras tanto, en el segundo se investiga una vez que la persona haya sido detenida, se vincula a proceso (como una acusación previa), se imponen medidas cautelares, se sigue investigando como parte del proceso y sólo después se acusa. Es decir, en este sistema la acusación llega en el último momento.

En lo que se refiere al principio acusatorio es importante señalar que, aunque en el Artículo 20 Constitucional se establece con claridad que el proceso penal será acusatorio y oral, en realidad la “Acusación” no es el eje en torno al cual gira el proceso.

Por ello, en la iniciativa de reforma constitucional que antecede a la presente, se reforma el Artículo 19 Constitucional para establecer con toda claridad que:

Artículo 19. Ninguna persona será sometida a un proceso penal sino mediante acusación del Ministerio Público o querrela de particular en el que se justifique el delito que se le atribuya, el lugar, tiempo y circunstancias de

ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el acusado lo cometió o participó en su comisión.

Hasta ahora, una persona puede estar sometida a un proceso penal por meses o incluso años (detenida o en libertad) sin que se le haya formulado acusación alguna. Actualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos está analizando el *Caso García Rodríguez y otros vs. México* en donde Daniel García Rodríguez y Reyes Alpizar Ortiz permanecieron en prisión preventiva por más de 18 años.¹ Por ello, es elemental en un sistema **acusatorio** que el proceso penal gire en torno a la acusación, lo que a su vez incentivará mejores investigaciones.

Actualmente, la Constitución y el CNPP permiten que, una persona pueda ser privada de su libertad a través de una orden de aprehensión, a partir de investigaciones que no han concluido, sólo con algunos datos de prueba, como se puede apreciar en el tercer párrafo del Artículo 16 Constitucional:

*No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y **obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.***

Es decir, si hay denuncia o querrela y obran los datos señalados, se puede librar una orden de aprehensión para que una persona sea sometida a proceso sin que haya una Acusación en su contra. Adicionalmente, después de la llamada “vinculación a proceso” el juez puede autorizar un plazo de hasta seis meses de “investigación complementaria” previo a la formulación de acusación, cuando el “imputado” puede estar privado de su libertad. El CNPP en el capítulo III del título VI del Libro primero, se denomina “Formas de Conducción del Imputado a Proceso” y en sus artículos 141 y 142 que establecen como requisito para presentar a un imputado a proceso que haya denuncia o querrela, pero no la Acusación.

En este sentido, es indispensable en un sistema acusatorio que la acusación preceda al citatorio o a la orden de aprehensión con el fin de obligar a la autoridad investigadora y

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2022). *Caso García Rodríguez y otros vs. México*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/garcia-rodriguez_se_01.pdf

persecutora a concluir las investigaciones con todos los elementos del caso para poder solicitar la conducción de una persona a proceso.

En el caso de que una investigación se encuentre inconclusa y exista la necesidad de cautela contra la persona investigada – como lo establece la **(LNID)** e incluso el propio Código Procesal Penal que se propone – la Policía o el Ministerio Público pueden a través de las medidas de vigilancia o de providencias precautorias previstas en ambos ordenamientos, o de la nueva hipótesis de “caso urgente” evitar la fuga de la persona investigada.

Por ello, para la plena implantación del sistema acusatorio es fundamental el fortalecimiento de la investigación y la profesionalización de quienes la llevan a cabo.

En el mismo sentido, cuando una persona sea detenida en flagrancia o por caso urgente, la iniciativa de la **LNID** establece un procedimiento preliminar que permite al juez calificar la legalidad de la detención, y al Ministerio Público decidir sobre la dimensión y los méritos del caso para ejercer o no la acción penal y – en su caso – solicitar medidas cautelares preliminares, las cuales operarán exclusivamente por el tiempo necesario para que el Ministerio Público formule Acusación.

Pero a diferencia del CNPP vigente, en los casos en que la medida cautelar sea de prisión preventiva, el plazo no deberá ser superior a los cinco días, con excepción de los casos de delincuencia organizada en que el plazo puede ampliarse hasta seis meses. De otra manera, se deberá buscar una medida cautelar no privativa de libertad. Esto pues la prisión preventiva se ha utilizado de manera indiscriminada.

Adicionalmente, en los casos en que el Ministerio Público considere una solución alterna o una forma de terminación anticipada o incluso el no ejercicio, podrá determinarlo en la audiencia, de tal manera que tanto el detenido, como la víctima podrán – con el debido control judicial – obtener justicia por parte del sistema.

En este contexto, lo que hoy se conoce como “imputación” que según el artículo 309 del CNPP es:

“... la comunicación que el Ministerio Público efectúa al imputado, en presencia del Juez de control, de que desarrolla una investigación en su contra respecto de uno o más hechos que la ley señala como delito.”

Desaparece la imputación, en tanto que resulta innecesaria en los casos con detenido (por flagrancia o caso urgente) porque una vez conocido el informe policial que justifica la detención, esta es calificada de legal por el juez; es decir, por estar justificada, dadas las circunstancias y las formas en que se dio, conforme a la Constitución; y, considerando, además, el informe policial que la sustenta, la intención del Ministerio Público de ejercer acción penal, la solicitud de alguna medida cautelar y la fijación del plazo para la acusación.

En el CNPP vigente, se señala en el artículo 311 que el Ministerio Público debe exponerle al imputado:

“... el hecho que se le atribuye, la calificación jurídica preliminar, la fecha, lugar y modo de su comisión, la forma de intervención que haya tenido en el mismo, así como el nombre de su acusador, salvo que, a consideración del Juez de control sea necesario reservar su identidad en los supuestos autorizados por la Constitución y por la ley.”

En la **LNID** que se propone, esta información se sigue exponiendo a la persona detenida a través del informe policial que relata los hechos y circunstancias de la detención y de la determinación oral que hace en la audiencia preliminar el Ministerio Público.

A mayor abundamiento puede revisarse lo establecido en el artículo 43 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que desagrega el contenido obligatorio del informe policial:

Artículo 43.- *La Federación y las entidades federativas establecerán en las disposiciones legales correspondientes que los integrantes de las Instituciones Policiales deberán llenar un Informe Policial Homologado que contendrá, cuando menos, los siguientes datos:*

- I. *El área que lo emite;*
- II. *El usuario capturista;*
- III. *Los Datos Generales de registro;*
- IV. *Motivo, que se clasifica en;*
 - a) *Tipo de evento, y*
 - b) *Subtipo de evento.*
- V. *La ubicación del evento y en su caso, los caminos;*
- VI. *La descripción de hechos, que deberá detallar modo, tiempo y lugar, entre otros datos.*
- VII. *Entrevistas realizadas, y*

VIII. En caso de detenciones:

- a) Señalar los motivos de la detención;*
- b) Descripción de la persona;*
- c) El nombre del detenido y apodo, en su caso;*
- d) Descripción de estado físico aparente;*
- e) Objetos que le fueron encontrados;*
- f) Autoridad a la que fue puesto a disposición, y*
- g) Lugar en el que fue puesto a disposición.*

El informe debe ser completo, los hechos deben describirse con continuidad, cronológicamente y resaltando lo importante; no deberá contener afirmaciones sin el soporte de datos o hechos reales, por lo que deberá evitar información de oídas, conjeturas o conclusiones ajenas a la investigación.

En el caso de la orden de aprehensión o de la citación a personas en libertad, es igualmente innecesaria ya que el requisito para solicitar cualquiera de las dos, es justamente la acusación o la acción penal por particular.

En el mismo sentido, desaparece el auto de vinculación a proceso bajo la misma premisa: es innecesario que en la audiencia inicial, en la que ya hay una acusación o acción penal por particular, presentada y aceptada por un juez de control haya un debate sobre los méritos de la misma para vincular a una persona a proceso, más bien lo que procede es justamente el propio proceso penal.

El auto de vinculación a proceso (AVP) mantuvo – con otro nombre – quizás, la institución más inquisitiva de todas “el auto de formal prisión” para iniciar lo que ahora se llama en el CNPP la investigación complementaria y que ata a la acusación a lo establecido en el AVP.

Una vez que el imputado ha sido informado de la investigación que hay en su contra el Ministerio Público solicita al Juez la vinculación a proceso (que debe llevarse a cabo dentro del plazo constitucional o su ampliación) y en el plazo señalado la defensa podrá incorporar medios de prueba y el juez permitir su desahogo, en una especie de mini-jjuicio en donde la autoridad jurisdiccional resolverá con base en lo desahogado en el plazo constitucional la vinculación a o no a proceso del imputado

Esto representa un problema tanto para el imputado como para el Ministerio Público porque normalmente en un plazo de 72 horas se decide, en más de un sentido, el resto

del proceso, ya que el Ministerio Público debe probar (particularmente en los casos de detenidos en flagrancia):

“...el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.”

Esto se vuelve clave para el resto del proceso, ya que según el propio Artículo 19 Constitucional vigente:

“Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.”

En tanto que la defensa en este breve plazo, con un conocimiento superficial del caso, debe encontrar la manera de sembrar la duda ante el juez o de plano probar lo contrario. Adicionalmente, y considerando la larga lista de delitos que admiten prisión preventiva oficiosa, el AVP implica la pérdida de libertad del imputado y finalmente la decisión del juez a solicitud del Ministerio Público de un plazo para la investigación complementaria y sólo después de todo esto (que puede durar hasta 6 meses) formular la acusación.

Estas instituciones basadas en el sistema inquisitivo, donde el juez realizaba la investigación y por ello, con elementos menores dictaba la prisión preventiva sin que hubiera acusación, deben eliminarse de un proceso acusatorio pleno en una sociedad democrática.

Es obvio y evidente que, en un Sistema Acusatorio, es precisamente la acusación el primer momento del proceso y de ahí deben derivar las formas de conducción del acusado al proceso y las medidas cautelares, no al revés. No es posible que una investigación que no ha concluido, con elementos insuficientes para sustentar una acusación, pueda privar de la libertad a una persona, para que siga la investigación y sólo después se le acuse.

En este sentido, es evidente que nuestro sistema acusatorio mantuvo instituciones claramente inquisitivas que han impedido su desarrollo y buenos resultados, ni en el combate a la impunidad, ni en el respeto a los derechos humanos, lo que provocado

que de diversos sectores se pida la reversión o incluso la eliminación del Sistema Acusatorio.

Por ello, la presente iniciativa ha actualizado la investigación bajo las premisas del sistema acusatorio a través de la **LNID** y de un nuevo Código Procesal Penal que depura del proceso penal las reminiscencias restantes del sistema inquisitivo para hacerlo congruente con las reformas constitucionales.

Sin embargo, anteponer la acusación a – prácticamente – cualquier acto procesal representa un desafiante reto legislativo. Como aconseja la prudencia, en un principio, se pensó en hacer solamente una reforma al CNPP para evitar los impactos de abrogar el CNPP y la transitoriedad de implementar uno nuevo, sin embargo, en la medida que se depuraba el CNPP para derogar las disposiciones referentes a la investigación y reajustar el proceso penal con base en la acusación, se hizo evidente que el CNPP (que contiene 490 artículos) sufriría modificaciones a más de 250 artículos, incluyendo la derogación de 131 de ellos, lo cual visto en su totalidad le hacía perder congruencia y orden, lo que provocaría mucho más confusiones y por tanto problemas de implementación, que si se promulgará uno nuevo congruente con la reforma constitucional y articulado desde un principio bajo la lógica del Sistema Acusatorio ya depurado.

La presente iniciativa propone los siguientes cambios en el Código Procesal Penal:

- a) Eliminar todo lo referente a la investigación del delito (incluyendo lo equivalente a la investigación complementaria) que ha sido incorporado en la Ley Nacional de Investigación del Delito;
- b) Actualizar el principio acusatorio, para que el inicio del proceso sea precisamente la Acusación y de ahí derive el resto del proceso, en congruencia con la reforma al Artículo 19 Constitucional;
- c) Subordinar la solicitud de la orden de aprehensión y el citatorio al requisito previo de haber formulado Acusación o Querella ante el Juez;
- d) Transformar la Querella en la acción penal por particulares y ampliar la posibilidad de interponerla a todos los delitos;
- e) Establecer la sanción judicial de todos los mecanismos alternativos de solución de controversias, y;
- f) Modificar la lógica de la prisión preventiva oficiosa a través de los delitos graves establecidos en los códigos penales de cada entidad federativa.

A. Estructura del Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos (CPP)

La eliminación de todo lo referente a la investigación del delito en el CPP y la subordinación de todo el proceso al principio acusatorio implica una reestructura del orden y la secuencia en la que se articula el propio Código.

No obstante lo anterior, la presente iniciativa de CPP, ha buscado realizar los cambios sustanciales que se proponen, pero al mismo tiempo mantener – en beneficio de los operadores – la mayor parte de los procedimientos ya conocidos, de tal manera que sea un Código reconocible y de fácil adaptación.

El CNPP vigente, está integrado por dos libros que se dividen en seis títulos el primero de ellos (Disposiciones Generales) y en XIII el segundo (Del Procedimiento), mientras que el nuevo CPP se compone de cinco libros que desagregan de manera lógica cada parte del proceso.

La ampliación a cinco libros en lugar de dos, tiene como base el hecho de que el inicio del proceso es la acusación, por ello, el Libro Primero queda casi igual excepto en lo referente al Título VI; “Medidas de Protección durante la Investigación, Formas de Conducción del Imputado a Proceso y Medidas Cautelares, que considerando lo establecido en el Título V de la LNID (Detención y Control de Detención) y el principio acusatorio como inicio del proceso distribuye sus cinco capítulos entre la LNID y el Libro Segundo del nuevo CPP, que regula el proceso ordinario.

En esta lógica, a diferencia del CNPP y considerando en primer lugar, el derecho a un juicio se regula primero el proceso ordinario y sólo después las soluciones alternas y las formas de terminación anticipada que ahora se denominan Procesos Especiales (diferentes al ordinario).

En el mismo sentido, lo referente a la Etapa de Investigación, que actualmente en el CNPP es parte del Procedimiento Ordinario, se regula en la LNID para evitar la confusión inquisitiva de confundir la investigación con el proceso, como se ha explicado tanto en la exposición de motivos de la reforma constitucional como de la LNID.

Se integró como Procesos Especiales lo referente a las Soluciones Alternas (Acuerdos Reparatorios y Suspensión Condicional del Proceso) y Formas de Terminación

Anticipada (Procedimiento Abreviado) y se añadió el “Enjuiciamiento Rápido” para los casos de delitos no graves² donde el acusado declare su inocencia.

Finalmente se incluyeron los casos de Pueblos y Comunidades Indígenas y el proceso contra Personas Jurídicas. En el caso de Personas Inimputables (como se explica más adelante) se integró en el Proceso Ordinario como una moción preliminar que modifica la lógica del proceso ordinario, pero que no es un proceso especial.

Posterior al proceso, se regulan los Recursos y lo referente a la Asistencia Jurídica Internacional.

B. Libro Primero: Disposiciones Generales y Sujetos Procesales

En el CNPP el Libro Primero (Disposiciones Generales) integra en seis Títulos lo referente a las cuestiones preliminares del procedimiento, incluyendo en el título VI lo referente a las medidas de protección durante la investigación y providencias precautorias (Cap. I), el otorgamiento de la libertad al imputado durante la investigación (Cap. II), formas de conducción del imputado a proceso (Cap. III), medidas cautelares (Cap. IV), y la suspensión de las medidas cautelares (Cap. V). Este título que, en el CNPP se entiende como preliminar y complementaria, mezclan partes previas al proceso y partes posteriores al proceso por la misma lógica en la que está diseñado.

Por ello, al separar la investigación del proceso penal y al hecho de que en el nuevo CPP, el proceso inicia con la Acusación, las partes referentes al Título VI del Libro Primero se distribuyen entre la LNID y el CPP en la etapa que corresponda (posterior a la Acusación).

Al mismo tiempo, lo referente al otorgamiento de la libertad al imputado durante la investigación, se elimina precisamente porque es un proceso previo y en los casos de flagrancia – cuya puesta a disposición de acuerdo a la reforma, se hace ante el juez y no ante el Ministerio Público – se realiza la audiencia preliminar contemplada en la LNID (Título V). De similar manera, se hace en los casos de detención en caso urgente regulada en la propia LNID.

Siguiendo esta lógica acusatoria, considerando que el requisito para conducir a una persona a un proceso penal precisamente la acusación, la orden de aprehensión o el

² La cuestión de delitos graves y no graves se explica mas adelante

citatorio serán las únicas formas de conducción del imputado a proceso. En este sentido, los casos de flagrancia y caso urgente regulados en la LNID, son preliminares a la formulación de Acusación y por tanto no marcan el inicio del proceso. Por lo que la LNID, solamente obligan el control de la detención, el plazo para acusar y medidas cautelares provisionales y así, iniciar el proceso.

En consecuencia, las medidas cautelares – en congruencia con la reforma a los Artículos 16 y 19 Constitucionales – se regulan en un apartado posterior a la acusación con el correspondiente reenvío a la LNID en los casos de detenciones en flagrancia o caso urgente.

De esta manera, el orden en la investigación y en el proceso queda más claro y con una secuencia lógica desde el punto de vista del Sistema Acusatorio (no se detiene para investigar, sino que se investiga para acusar y sólo después detener o citar a comparecer).

En los que se refiere a los primeros cuatro títulos del Libro Primero tanto del CNPP y del CPP quedan casi igual (con las diferencias que se explican en el apartado correspondiente) pero desde el punto de vista estructural son casi iguales. Sin embargo, el CNPP incluye un Título V. que regula lo referente a la definición de Datos, Medios y Prueba, incluir al Querellante (que ahora es quien ejerce la acción penal por particular), para posteriormente desagregar las atribuciones de los sujetos del procedimiento y sus auxiliares en donde se incluye a la Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso que aunque en el CNPP se considera en el Título V, Capítulo I, del artículo 105 fracción VIII, se regula hasta el Capítulo V, sección I del Título VI.

En lo que se refiere, no solamente a la estructura sino a cambios en el contenido, se cambia la denominación de Código Nacional de Procedimientos Penales a Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos ya que se considera que “Procedimientos” incluye lo referente a la investigación que ahora se encuentra en la LNID y por ello se modifica por “Procesal” que se enfoca en el proceso a partir de la acusación.

Como se ha señalado, la estructura del CPP es muy similar al Libro Primero del Código vigente con excepción del Título VI como ya se ha explicado, sin embargo, en congruencia con el proceso penal que se propone, hay algunos cambios en el contenido de los artículos que a continuación se enumeran.

En el artículo 2º se modifica el objeto del CPP eliminando lo referente a la investigación del delito que se regula en la LNID, de la siguiente manera:

“Artículo 2. Objeto del Código

Este Código tiene por objeto establecer las normas del proceso penal y de la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.”

En el Glosario (artículo 3) se adicionan en las fracciones I y II la definición de Acusación como el documento escrito mediante el cual – si el juez considera que cumplen todos los elementos establecidos en el artículo 154 del propio CPP – se inicia el proceso y Acusado para identificar a la persona sobre la que girará el proceso.

En la fracción IV. la Autoridad de Medidas Cautelares que se había omitido en el CNPP. En la fracción V. Se modifica la denominación del CPP.

Se integra una nueva fracción IX. denominada Delito Grave, que implica en el CPP dos cuestiones; por un lado, el término medio aritmético de cinco años para definir la gravedad del delito y por lo mismo, el control de las penas que tendrán cada uno de los códigos penales del país. Adicionalmente, esto permitirá que cada entidad federativa o el gobierno federal determinen qué delitos consideran más graves y a partir de ahí se puedan regular la prisión preventiva y la aplicación de figuras como el “Enjuiciamiento Rápido” o las formas de conducción al proceso en los casos de querella.

En la fracción X se define al Detenido como la persona que ha sido detenida en flagrancia o por caso urgente pero que no ha sido acusada de ningún delito.

En la fracción XII se cambia la denominación de Juez de control por la de Juez, toda vez que los jueces que hayan participado en las audiencias previas al juicio ya no tienen impedimento para presidir las audiencias de juicio oral.

En la fracción XIII se incluye al Juez Cívico, por su participación para sancionar acuerdos reparatorios en los casos establecidos en el Artículo 23 Constitucional reformado. Del mismo modo en la fracción XV se incluye la LNID que integra todos los procedimientos

de investigación del delito y en la fracción XIX, se define “Persecución del Delito” que se refiere a la litigación de los procesos penales – como acusador – del Ministerio Público.

En la fracción XX. se ajusta la definición de Policía de acuerdo a la reforma del Artículo 21 Constitucional y en la XXI se define al Servicio Federal de Investigación Criminal ;en la fracción XXII se añade al nuevo Secretario de Justicia y en las fracciones XXIII y XXIV lo referente al Fiscal y a las Fiscalías de Circuito y las Especializadas; y en las fracciones XXV y XXVI la Querella y el Querellante, que pasan de ser un simple denunciante ante el Ministerio Público de hechos que requieren este requisito de procedibilidad a un acusador ante el juez, en los términos del propio CPP.

En el Título II en los Principios del Proceso (en el CNPP “Principios del Procedimiento”) se adiciona el Principio de Acusación en congruencia con el Artículo 19 Constitucional reformado y el Principio de Economía Procesal con el fin de privilegiar la solución de los conflictos en lugar de los formalismos procedimentales en congruencia con el Artículo 20 Constitucional reformado. Adicionalmente, se reordena el articulado con base en la importancia de cada principio.

Por su parte en el Capítulo II, Derechos en el Proceso, su redacción es igual a la del CNPP con la excepción de que donde dice Procedimiento, se modifica por Proceso y donde se señala “imputado” se cambia la denominación por acusado, en los términos del CPP.

En el Título III “Competencia” se separa la competencia para investigar de la competencia para procesar, en los términos de la LNID, incluyendo los casos de delitos cometido contra la libertad de expresión y la competencia por razón de seguridad.

Para regular la “incompetencia” queda igual que el actual CNPP con los ajustes necesarios para adaptarla a la LNID y a la eliminación del Auto de Vinculación a Proceso.

El Capítulo III referente a la Acumulación y Separación de Procesos, nuevamente se hacen los ajustes necesarios para separar la investigación – regulada en la LNID – del proceso pero queda muy similar a lo establecido en el actual CNPP. Se amplía el plazo para separación de proceso hasta antes de la audiencia de juicio.

De igual manera, en el Capítulo IV “Excusas, Recusaciones e Impedimentos” se añade el que el juez o magistrado pudiese haber intervenido como Querellante (en el sentido de acción penal por particular) en el proceso, se modifica lo referente a donde hayan presentado denuncia, pero queda prácticamente igual que el actual CNPP.

En el Capítulo IV referente a Actos Procedimentales, nuevamente se hacen los ajustes correspondientes a la separación entre investigación y proceso, imputado y acusado, pero básicamente el contenido es el mismo que en el CNPP.

En el Capítulo segundo referente a las Audiencias, las modificaciones son muy similares en lo que se refieren, fundamentalmente al Auto de Vinculación a Proceso (que desaparece) por lo que ya se ha impuesto una medida cautelar previa y al cambio de denominación, imputado por acusado. Adicionalmente, se incluye un párrafo sobre las consecuencias de la ausencia de los querellantes en el artículo 60 y en el 65, cuando haya inasistencia al proceso el juez podrá de oficio imponer la medida de apremio u ordenar la aprehensión considerando que ya hubo acusación o querella.

En el Capítulo III “Resoluciones Judiciales” se mantiene la estructura del actual CNPP, pero se modifica lo referente a los autos y resoluciones del órgano jurisdiccional al incluirse, las que autorizan técnicas de investigación, medidas de seguridad o providencias precautorias, la que admite la Acusación y posteriormente la orden de aprehensión o el citatorio y se elimina la vinculación a proceso. Asimismo, considerando que solo habrá Magistrados en los tribunales colegiados se elimina la palabra Juez.

En el Capítulo IV “Comunicación entre Autoridades” se aplica el mismo criterio que en los anteriores referente a la investigación y el proceso y a las denominaciones. En este sentido, no hay correspondencia con el actual artículo 74, por estar regulado en la LNID. También, considerando el principio de acusación, se modifica la hipótesis de la cumplimentación y puesta a disposición de una persona detenida por orden de aprehensión. En las demás disposiciones se preserva la lógica del CNPP.

En el Capítulo V “Notificaciones y Citaciones” el texto queda casi igual al CNPP, con excepción de las citaciones ante el Ministerio Público que están reguladas en la LNID y las comunicaciones que este mismo funcionario haga (art. 93). En el artículo 93 se elimina la figura del Consejero Jurídico del Ejecutivo, función que ahora asumirá el Secretario de Justicia.

En el Capítulo VI. “Plazos”, además de los cambios de investigación, proceso, imputado y vinculación a proceso lo demás queda igual que el CNPP.

El Capítulo VII, “Nulidad de Actos Procesales”, queda igual que el CNPP con el cambio de “procedimentales” a “Procesales”.

En cuanto al Capítulo VIII del CNPP, no tiene correlativo con el CPP, ya que se integró en el Título IV “De los Datos de Prueba, Medios de Prueba y Pruebas” porque se consideró que era más adecuado que estuviera integrado en ese Título que se refiere justamente a la prueba.

En el Capítulo VIII del CPP “Medios de Apremio” se desarrolla el actual Capítulo IX del CNPP: el cambio fundamental en este título es el cambio en las medidas de apremio que puede ordenar el órgano jurisdiccional, pero en lo que se refiere al Ministerio Público, solamente lo establecido en la LNID.

Como parte de las Disposiciones Generales, la iniciativa de CPP integró el Título IV, “De los Datos de Prueba, Medios de Prueba y Pruebas” que en el CNPP en Título IV del Libro Segundo, entre la Etapa de Investigación (Título III) y los Actos de Investigación (Título V). Considerando que el contenido de la prueba, se refiere justamente a las generalidades de la prueba, los antecedentes de investigación, la definición de la prueba en cada etapa, la licitud probatoria, su nulidad, la inclusión de los gastos que genera su producción y su valoración, era congruente con el desarrollo del nuevo CPP que estuviera integrado en este Libro.

Como es evidente, la LNID regula la búsqueda de pruebas y la forma en que deben conducirse los sujetos de la investigación, sin embargo, la definición y valoración de la prueba debe sin duda ser parte del proceso y de las facultades del juez.

Sujetos del Proceso y Auxiliares

En lo que se refiere al Título V “Sujetos del Proceso y sus Auxiliares” se hacen diversas modificaciones que mejoran las disposiciones al respeto del CNPP.

Se modifica la denominación “imputado” por “acusado” que es la denominación correcta en el Sistema Acusatorio y en la etapa procesal que se regula. Se desarrolla la figura del Querellante como el particular que ejerce acción penal ante los tribunales, ya que la querella deja de ser un requisito de procedibilidad para investigar y se convierte un requisito para la acusación por particulares.

En cuanto al Ministerio Público y la Policía, se ajusta su función en el proceso, toda vez que su participación en la investigación quedó regulada en la LNID. Adicionalmente se incorpora a la Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, como sujeto del proceso, como hasta ahora lo señala el artículo 105 fracción VIII del CNPP pero se regula en un título posterior.

Finalmente, se ajustan los términos y las denominaciones al Sistema Acusatorio y la separación entre las disposiciones de la investigación que se trasladan a la LNID y las del proceso que se reafirman en el CPP.

Reserva de identidad y probidad

En lo que se refiere a la definición y los derechos de la víctima u ofendido, el CPP los repite exactamente igual que el CNPP en su artículo 108 con excepción de las fracciones IX, XVII, XXI y XXV.

La fracción IX se elimina porque se refiere a las denuncias y querellas, que en la LNID y en el nuevo CPP tienen significados diferentes, pero se garantizan en cada una. En la LNID lo referente a la denuncia y en el CPP, lo referente a sus derechos como víctima en el proceso o como querellante en caso de que ejerza la acción penal como particular.

En lo que se refiere a las fracciones XVII y XXI, referentes a la solicitud de actos de investigación y a la impugnación de omisión o negligencia del Ministerio Público en la investigación, ambas están reguladas en la LNID.

Finalmente, la fracción XXI, en la que debe ser informada del desistimiento de la acción penal, sólo se modifica por acusación, ya que en el CPP, es el momento procesal adecuado.

En cuanto al Asesor Jurídico, el CPP garantiza los mismos derechos.

Acusado

En lo que se refiere a la definición y a los derechos del Acusado, son similares a los del imputado en el CNPP, sin embargo, se cambia la denominación porque, como se ha dicho, el momento procesal en que una persona podría denominarse imputado desaparece del CPP.

Al mismo tiempo, al separarse la investigación del proceso en dos ordenamientos distintos y al eliminarse la puesta a disposición ante el MP y el plazo de retención de 48 horas, es innecesaria la comparecencia del “imputado” ante esa autoridad administrativa.

En el mismo sentido, el derecho a que un juez califique su detención cuando sea en flagrancia o por caso urgente, reciba su declaración y pueda conocer, junto con su defensor los registros de la investigación.

Nuevamente, los derechos en la investigación, están regulados en la LNID.

Defensor

El derecho a la defensa se mantiene casi igual que en el CNPP, pero al igual que el resto del CPP, se separa la parte de investigación y del proceso. Considerando que ya no hay puesta a disposición ante el Ministerio Público, ni plazo de retención de 48, la asignación del defensor en caso de que no lo haya compete al propio acusado o al juez, pero no al Ministerio Público (que es el acusador).

Al mismo tiempo, no se puede solicitar el no ejercicio, toda vez que si ya están en la audiencia, quiere decir que ya se ejerció acción penal, ya sea vía acusación o querella. En todo caso se puede solicitar el sobreseimiento.

Al igual que el resto del CPP, se modifica la denominación imputado por acusado y en las audiencias preliminares establecidas en la LNID, cuando hay detención en flagrancia o caso urgente se mantienen el derecho a la defensa.

Ministerio Público

En el Sistema Acusatorio, la función del Ministerio Público se enfoca mucho más en el proceso que en otras actividades de investigación, las cuales están reguladas en la LNID. Por ello, en el Capítulo V las obligaciones del Ministerio Público están directamente relacionadas con el litigio y el deber del Ministerio Público de ser la parte acusadora y litigar en favor de la sociedad.

Por ello, muchas de las obligaciones en torno a la investigación y la conducción y mando de la misma (que desaparece) no aparecen en dicho capítulo y se enfocan sobre todo al litigio en el proceso, el descubrimiento probatorio. De esta manera, algunas funciones de tipo más bien policial que se le asignaban al Ministerio Público, pasan a la policía y se regulan en la LNID.

Querellante

El nuevo CPP, le otorga un papel mucho más importante a la acción penal por particulares que el CNPP. La acción penal por particulares (ahora denominada querella) puede ejercerse en cualquier delito, pero tiene dos grandes controles; primero el juez debe revisar que se cumplan todos los requisitos para presentar la querella; y segundo, en ningún caso los querellantes pueden solicitar órdenes de aprehensión, siempre deberá ser por citatorio el inicio del proceso.

Por ello, es fundamental dejar claras las obligaciones del querellante, evitando que se convierta en una “venganza privada” (y por ello el estricto control judicial) pero también garantizando el acceso a la justicia de todas las víctimas u ofendidos que por diversas razones, no reciben atención del Ministerio Público.

Policía

En la propuesta de LNID, la Policía toma un papel mucho más importante en la investigación del delito, en cambio en el proceso penal, su papel es menos relevante ya que sus labores se circunscriben al auxilio del Ministerio Público y del Juez en todo lo que se refiere a la garantía de seguridad del proceso, la puesta a disposición ante el juez de los detenidos en flagrancia o por caso urgente, el traslado de los acusados y a testificar los resultados de sus investigaciones.

Órgano jurisdiccional

En cuanto al Órgano jurisdiccional se plantea la referencia y el reenvío a la LNID en lo que se refiere al control de los actos de investigación que requieren autorización judicial.

Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso

El CNPP establece en su artículo 105 fracción VIII que la “Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso” (ASMC) es un sujeto del procedimiento (aunque no tiene personalidad de parte), sin embargo, describe sus obligaciones en un Título y Capítulo distinto (Título VI, Cap. V).

Por ello, en el nuevo CPP, la parte que se refiere a las funciones de la ASMC, se adicionan en el Título de Sujetos del Proceso y la parte de los procesos que debe desarrollar se desagregan en el Libro Segundo (Título II, Cap. VI) posterior a la Audiencia Inicial.

Auxiliares de las partes

Finalmente, el Capítulo X. referente a los auxiliares de las partes queda igual que el Capítulo VIII del CNPP de la siguiente manera:

C. Libro Segundo: Proceso Ordinario

Hasta este punto, se podría plantear una reforma al CNPP vigente, sin tener que proponer un código procesal nuevo con los problemas de transitoriedad que conlleva. Sin embargo, a partir del Libro Segundo del CNPP vigente, las reminiscencias del Sistema Inquisitivo, y la necesidad de subordinar todo el proceso a la Acusación (base del Sistema Acusatorio) plantean una gran cantidad de cambios en el CNPP, que como se señaló al principio de esta exposición de motivos, resultaría en un CNPP, con más de 250 reformas (sin contar las adiciones y las derogaciones) que lo haría perder lógica y articulación en perjuicio de las víctimas u ofendidos, los acusados, la sociedad en general y los propios operadores del sistema.

El Sistema Acusatorio se basa en el derecho de toda persona de solamente ser sometida a un proceso penal (con todas las molestias que ello conlleva) si y sólo si, hay una acusación en su contra derivada de una investigación con elementos suficientes para que el Estado afecte las libertades de un individuo.

El primer párrafo del Artículo 19 Constitucional de la reforma propuesta lo establece de la siguiente manera:

Artículo 19. Ninguna persona será sometida a un proceso penal sino mediante acusación del Ministerio Público o querrela de particular en el que se justifique el delito que se le atribuya, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el acusado lo cometió o participó en su comisión.

Esta disposición constitucional no sólo garantiza que el Ministerio Público o el Querellante se responsabilicen ante la autoridad jurisdiccional de su dicho (en la Acusación o la Querrela) sino también que el Juez se asegure que existen elementos suficientes – en dichos documentos – para someter a una persona a un proceso. En particular, que se justifique el delito atribuido, el lugar, tiempo y circunstancias de la ejecución y los datos que establezcan que se ha cometido el hecho delictivo y la relación entre el hecho y el acusado.

Esta disposición obliga tanto a la autoridad ministerial (en representación de la sociedad) como al Querellante, si es el caso, a llevar a cabo investigaciones con evidencia suficiente o de plano abstenerse de acusar hasta que la investigación esté madura.

Por otro lado, hasta ahora, el Artículo 16 Constitucional en su párrafo tercero, permite que el Ministerio Público solicite una orden de aprehensión contra una persona, sin que se le obligue a formular una acusación (como requisito de procedibilidad) con todos los elementos que debería requerirse para una medida tan severa, sino que le obliga a que haya una denuncia o una querrela y que *“...obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.”*

Si el Juez de control considera que estos elementos existen puede librar la orden de aprehensión, que de cumplimentarse implicará para el “imputado” su puesta a disposición ante el juez de control y su retención por 72 horas (o el doble si solicita la ampliación) para que se califique la legalidad de la detención, se le formule imputación, se le vincule a proceso y se determinen las medidas cautelares. Sin embargo, el Juez de Control a solicitud del Ministerio Público puede autorizar (dependiendo el delito) hasta seis meses para la llamada “Investigación Complementaria” y hasta después de que ésta haya concluido debe formular la acusación.

Bajo esta premisa, cuando una persona es detenida en flagrancia, es puesta a disposición del Ministerio Público y retenida hasta por 48 horas, antes de que sea puesta a disposición del juez de control y empezar el proceso en el plazo constitucional para eventualmente ser acusado de algún delito. Mientras tanto, puede estar privada de su libertad por todo ese tiempo, en particular si el delito que se le imputa es de los llamados de “prisión preventiva oficiosa”.

El CNPP, en el ánimo de no saturar al Ministerio Público y a los tribunales, así como de fortalecer la justicia restaurativa, estableció las salidas alternas al proceso penal, en particular los “acuerdos reparatorios” que pueden resolverse en sede ministerial y ser sancionados por el Ministerio Público, sin control judicial.

El Libro Segundo del CNPP vigente “Del Procedimiento” inicia, no con la “Acusación” como origen del “procedimiento” sino con las “Soluciones Alternas y Formas de Terminación Anticipada”, luego se refiere al “Procedimiento Ordinario” desagregada en las etapas de; a) investigación inicial; b) investigación complementaria; c) la intermedia que inicia con la acusación y d) el propio juicio.

Considerando que el CNPP, incluye a la investigación, de manera oblicua regula la “Etapa de Investigación” y sus técnicas, luego norma lo referente a la “Prueba” y regresa a los “Actos de Investigación” para finalmente llegar a la Audiencia Inicial, en que lo más relevante – si no hay una forma de terminación anticipada – será la vinculación a proceso que en términos del Artículo 19 Constitucional vigente señala en su párrafo quinto que:

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Es decir, la Acusación deberá ceñirse a lo establecido en el Auto de Vinculación a Proceso, que se decidió 72 horas después (o el doble si hay ampliación del plazo) de que la persona fuera puesta a disposición del Juez de Control.

Este mecanismo, deriva de la tradición inquisitiva, en la que el antiguo Juez Instructor (antecedente del Ministerio Público) recibía las denuncias de los ciudadanos y con base en ellas iniciaba investigaciones – que el mismo instruía – y ordenaba actos de molestia ante sí mismo, así como libraba las órdenes de aprehensión o comparecencia para llevar a cabo la investigación.

Dicho de otra manera, la herencia más clara del Sistema Inquisitivo es la mezcla de la investigación con el proceso bajo las mismas reglas.

Por ello, los constituyentes de 1917, crearon al Ministerio Público, para separar a la autoridad investigadora de la autoridad jurisdiccional, sin embargo, en el tiempo, los códigos de procedimientos y eventualmente la misma Constitución, convirtieron al Ministerio Público en una especie de Juez de Instrucción administrativo (Machorro Narváez:1941, Sarre Iñiquiz: 1994; León Olea 2013) que más que investigar los delitos, instruye las denuncias o querellas que recibe.

El mismo CNPP no modificó esta situación, pero mantuvo la orden de aprehensión o la citación, sin el requisito de la acusación para solicitarla y del juez para otorgarla y una especie de instrucción administrativa de 48 para formular una especie de “acusación previa” llamada “imputación” que sólo dura hasta que el individuo es “vinculado a proceso” previó un mini-juicio, y cuyo auto ata a la acusación.

Bajo esta premisa, la llamada “Puerta Giratoria” se ha convertido en la definición informal del Sistema Acusatorio” derivado del CNPP, ya que permite que en el plazo de 48 el Ministerio Público decreta la libertad, proponga salidas alternas sin control judicial, determine el no ejercicio de la acción penal o la reserva (eufemismo del no ejercicio) con la consecuente insatisfacción de víctimas u ofendidos y de la sociedad en general.

Esta situación deriva en el clamor social de endurecer el sistema a través de la prisión preventiva oficiosa, que regresa a la premisa inquisitiva de primero detener y luego investigar, con el consecuente impacto para todas las personas que son inocentes.

El Sistema Acusatorio, parte de una premisa distinta – mucho más eficaz – “primero debe haber una investigación y sólo si esta está completa se puede detener” es decir, primero te investigan, luego te acusan, con base en ello te detienen y finalmente te procesan. Hacerlo a la inversa, genera incentivos equivocados, no solo en los operadores del Sistema de Justicia Penal (SJP) policías, ministerios públicos, defensores, jueces, etc., sino también permite una gran discrecionalidad que impacta en actos de corrupción.

El requisito de Acusación no es sólo una garantía ineludible del Sistema Acusatorio y de la democracia, sino también es fundamental para abatir la impunidad que afecta a nuestro sistema, porque obliga al Ministerio Público a acusar, solamente cuando la investigación tiene la madurez suficiente con pruebas para llevar a una persona a un proceso.

Al mismo tiempo permite que la policía (como se ha señalado en la LNID) pueda utilizar toda la información que tiene para investigar y generar prueba en contra de quienes hayan delinquido (evitando la “puerta giratoria”) pero también para enfocarse en aquellos delitos y delincuentes que más afectan a la sociedad.

Por ello, el Sistema Acusatorio debe iniciar precisamente con la Acusación y en los casos de flagrancia o caso urgente, cuyos elementos son más evidentes, abrir un plazo para formular acusación e iniciar el proceso.

En este contexto, la reforma a los primeros cinco títulos del CNPP, es mucho más compleja y menos clara que proponer un nuevo código procesal claramente acusatorio que ponga como eje del proceso, desde su inicio la acusación en beneficio de víctimas u ofendidos, acusados, la sociedad.

Bajo esta premisa, el CPP que se propone, inicia su Libro Segundo con el Proceso Ordinario, en el que se desagrega la acción penal (materializada en la Acusación o la Querella) en los títulos primero y segundo de este Libro.

El Libro Segundo inicia con el establecimiento de las etapas del proceso, que ha diferencia del CNPP, no incluye la investigación (ni la inicial, ni la complementaria que están en la LNID) sino con la Acusación o la Querella, para luego regular la Etapa Intermedia de preparación para el juicio oral.

A diferencia del CNPP, en los casos de flagrancia o caso urgente, el control de detención está regulado en la LNID, en una audiencia preliminar que permite el control de detención y la fijación del plazo para la formulación de la Acusación, pero no compromete de ninguna manera el proceso.

Iniciar el proceso con la Acusación o la Querella, también posibilita la eliminación del Auto de Vinculación a Proceso y de la audiencia que como mini -juicio previo se realiza hasta ahora.

El Capítulo I del Título II del Libro Segundo del CPP, inicia con la definición de la acción penal.

En seguida, el Capítulo II, desarrolla la definición, la oportunidad para presentar la Acusación o la Querella y el contenido de la misma.

Es importante señalar que en el CPP, la Acusación y la Querella no están precedidas por una imputación, ni por un auto de vinculación a proceso, sino que están precedidas exclusivamente por la investigación en la que se prueben los hechos en los términos del propio CPP.

Para la Forma y el Contenido de la Acusación o la Querella, se utilizó casi en su totalidad la fórmula establecida en el artículo 335 del actual CNPP con la diferencia de que la Acusación o la Querella son documentos escritos y en su mayoría secretos, que no conocen los acusados ni – necesariamente – las víctimas, sino hasta la audiencia inicial.

Adicionalmente, en este documento (Acusación o Querella) el Ministerio Público solicita la orden de aprehensión (si es el caso) o el citatorio, como resultado de que el Juez de Control considere que se reúnen los elementos necesarios para iniciar el proceso.

Como se ha mencionado, tanto el Artículo 16 Constitucional, como el CNPP permiten que una persona sea conducida a un proceso sin que se le formule acusación, ya sea por haber sido detenida en flagrancia, por caso urgente o por haberse librado en su contra una orden de aprehensión cuyo requisito de procedibilidad es la denuncia o la querella y los datos ya mencionados.

En el CPP, el requisito es la Acusación en todos los casos. Cuando haya flagrancia o caso urgente – como ya se ha mencionado – la LNID prevé una audiencia preliminar en la que se fija el plazo para la acusación, el cual (si hay prisión preventiva) no podrá ser mayor a los cinco días. Sin embargo, mientras eso sucede no ha iniciado el proceso.

La Acusación o la Querella, serán documentos escritos que serán sometidos ante el Juez de Control para que éste los revise y si cumplen todos los requisitos establecidos en el Artículo 19 Constitucional (reformado) y en el 154 del nuevo CPP lo admita, entonces y sólo entonces, librarán la orden de aprehensión o el citatorio para que el acusado comparezca en el proceso y no al revés.

Es importante señalar, que en el CNPP vigente, en los artículos 336, 337, 338, 339 y 340 se establecen trámites previos a la Acusación como la coadyuvancia de las víctimas u ofendidos y la litigación escrita que puede llevar a cabo el “imputado” respecto del escrito de acusación.

Esta etapa es posible en el CNPP porque la Acusación es parte de la Etapa Intermedia (no de la Inicial como es el caso) y el acusado ya está notificado y ha sido previamente imputado y necesariamente está vinculado a proceso, por el contrario en el CPP que se propone, el individuo no conoce la Acusación (la conocerá una vez notificado) y por tanto este proceso (solicitud de coadyuvancia y oposición escrita de las partes) sólo se puede llevar a cabo una vez realizada la Audiencia Inicial (que es diferente a la audiencia inicial actual) y que las partes sean notificadas.

Otra cuestión importante, tiene que ver con la Querella (entendida como acción penal por particular), la cual puede ser promovida, para cualquier delito, si cumple todos los requisitos del artículo 154, sin embargo, si el Ministerio Público considera que es de interés público puede atraerla para litigarla, sin embargo, no podrá hacerlo para desistirse, lo cual es una garantía para los querellantes.

El CPP que se propone, desarrolla un Capítulo III en este mismo Título en el cual, al igual que la LNID prevé Mociones Preliminares al proceso, tales como Medidas de Protección,

Providencia Precautorias, Prueba Anticipada y el Procedimiento para Personas Inimputables.

Las primeras tres Mociones Preliminares tienen su correspondiente en la LNID (Cap. V del Título III.) y (Sección XII. Cap. VI Título III) porque estas hipótesis se pueden dar tanto en la investigación como en el proceso, pero en lo que se refiere al Procedimiento contra Personas Inimputables es importante señalar que a diferencia del CNPP vigente que lo regula en el Título IX. Después del fallo del juicio oral, en el CPP se incluye una moción porque no implica un juicio distinto, sino que se tomen en cuenta las características de estos casos en el proceso ordinario, por ello, se incluyó como una moción precisamente para el proceso ordinario (con las particularidades que conlleva) que como un procedimiento distinto.

Una vez admitida la Acusación o la Querella por el Juez de Control, el CPP prevé dos formas de conducción del acusado al proceso: la orden de aprehensión y el citatorio. En el primer caso cuando se justifique su necesidad por el tipo o las circunstancias del delito y del acusado y la segunda en todos los casos de querella y cuando las circunstancias del delito o de acusado lo ameriten.

Aquí es importante mencionar, que la orden de aprehensión sólo se puede librar en casos de delitos graves (cuya media aritmética de la pena sea superior a cinco años) de acuerdo a la reforma al Artículo 18 Constitucional primer párrafo.

El Capítulo IV, referente a las formas de conducción del acusado al proceso, están alineadas con la reforma al Artículo 19 Constitucional en el sentido de requerir la Acusación previa para librar la orden de aprehensión:

*No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda **Acusación** del Ministerio Público por un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.*

Tanto el principio de acusación, como el requisito de Acusación o Querella para librar la orden de aprehensión genera por un lado incentivos muy claros para que el Ministerio Público sólo acuse cuando la investigación está completa y contiene todos los elementos necesarios y al mismo tiempo es una garantía para evitar que la orden de aprehensión

(sin acusación) se libre sin acusación y se pueda utilice como una herramienta de extorsión y de corrupción.

Así el acusado sabrá y tendrá certeza, desde el principio de qué acusaciones debe defenderse, cuáles son las pruebas y cuáles los elementos que la sustentan. Por otro lado, el Ministerio Público o el Querellante tendrán el incentivo necesario para sólo acusar cuando las investigaciones estén listas para pasar la prueba del Juez y no antes.

Aquí es importante recordar que en la LNID (arts. 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 108, 109 y 110), se desarrolla una audiencia preliminar, en la que se llevan a cabo diversos trámites de registro, pero sobre todo el detenido tiene acceso a la acusación y a un defensor. En ese sentido la audiencia preliminar solamente tiene por objeto controlar la legalidad de la detención, fijar el plazo para la acusación y en su caso, que el Ministerio Público aplique criterios de oportunidad.

De manera paralela, cuando al acusado se le notifique por citatorio, la notificación irá acompañada del escrito de acusación o querella y del auto de admisión por parte del Juez de control.

Esta audiencia preliminar establecida en la LNID, emula lo que hasta ahora el CNPP señalaba durante las 48 en que el Ministerio Público podía retener a un imputado detenido en flagrancia, lo que ahora llevará a cabo el Juez de control después de la detención. Sin embargo, ni el CNPP, ni en la LNID son parte del proceso, sino previas al proceso. Con la peculiaridad de que ahora se hará ante el Juez de control en audiencia pública y no en las oficinas del Ministerio Público.

En este contexto, la Audiencia Inicial del proceso, se lleva a cabo cuando el acusado se encuentra detenido por haberse admitido por el Juez de control la acusación o la querella y por haberse cumplimentado una orden de aprehensión o por presentarse al citatorio emitido por el juez.

Es evidente que si el día de la audiencia no se presenta el acusado por citatorio, el Juez podrá ordenar su detención.

Audiencia Inicial

Teniendo la Acusación o la Querella, admitida por el Juez de control y al acusado presente en el proceso (ya sea por orden de aprehensión o citatorio). La lógica en la que se lleva a cabo la Audiencia Inicial es muy diferente a la planteada por el CNPP.

En la Audiencia Inicial del CPP que se propone, se verifica la presencia de la partes y el Juez de control explica al acusado sus derechos, se controla la detención (si es el caso) y se le informa de los hechos que se le imputan en la acusación, luego ejercerá su derecho a declarar, se resuelve la solicitud de soluciones alternas o formas de terminación anticipada, los criterios de oportunidad en los casos de Pueblo y Comunidades Indígenas, el plazo para que se lleva a cabo la Audiencia Intermedia (que también es distinta a la actual) y finalmente se establecen las medidas cautelares.

En cuanto al papel de las víctimas u ofendidos, es importante señalar que tendrán acceso a la Acusación una vez que concluya la Audiencia Inicial y el Juez de control otorgará un periodo para que puedan manifestar por escrito lo que a su derecho convenga.

En la declaración del Acusado, es importante señalar que la admisión o no de su responsabilidad permitirá que se proponga una solución alterna o una forma de terminación anticipada y podrá remitir el caso a la unidad de mecanismos alternativos de solución de controversias del tribunal y fijará un plazo para que se sancione el acuerdo reparatorio o la suspensión condicional del proceso. En el caso de procedimiento abreviado el Juez de control fijará la fecha para formular acusación y la audiencia del propio proceso abreviado podrá llevarse a cabo en un mismo acto. En los casos de flagrancia esto podría llevarse a cabo en la audiencia preliminar establecida en la LNID.

Evidentemente se respeta el derecho del acusado de cambiar el sentido de su declaración en todo momento hasta antes del que se dicte el auto de apertura a juicio.

En CPP, el acusado cuando se declare no culpable de la responsabilidad que se le imputa, si el delito no es grave puede escoger el nuevo “Enjuiciamiento Rápido” que simplifica la Audiencia Intermedia y el juicio en un solo acto.

En caso contrario, el Juez de control fijará la fecha para la Audiencia Intermedia.

Finalmente, el Juez de control, determinará las medidas cautelares necesarias para asegurar que el proceso se lleve con seguridad y en los casos en que el acusado se hubiere presentado por citatorio deberá registrarse en el Centro de Detención en los términos del artículo 102 de la Ley de Investigación.

Medidas Cautelares

En lo que se refiere a las medidas cautelares, el CPP establece en el Capítulo VI. En 10 secciones el objetivo y el procedimiento para imponer dichas medidas. Este Capítulo es similar al Capítulo IV del Título VI del CNPP vigente, con algunas diferencias, particularmente la etapa procesal en que se imponen y las reglas para imponerse.

Desde el primer momento de la detención (ya sea por flagrancia, caso urgente o por haberse cumplimentado una orden de aprehensión) el Juez de control informa inmediatamente a la autoridad de medidas cautelares para que lleve a cabo el dictamen que guíe al Juez de control y a las partes en la imposición de dichas medidas.

Es importante recordar que dicha autoridad está regulada en la fracción en el Capítulo IX. Del Título VI. Del Libro Primero del CPP.

Como se ha explicado, en el CPP no existe la vinculación a proceso, por lo que la medida cautelar previa a la Acusación (en detenciones en flagrancia o caso urgente) se impone para el plazo fijado por el Juez para la Acusación y en la Audiencia Inicial se fija con reglas similares a las del CNPP.

La diferencia más importante radica en la llamada “prisión preventiva oficiosa” en un determinado catálogo de delitos que desaparece en el Artículo 19 Constitucional y del propio CPP.

La regla para la prisión preventiva (no oficiosa) depende de la gravedad del delito, medida por la media aritmética de la pena, mayor o menor a cinco años. En este sentido, los códigos penales de cada estado de acuerdo a su política criminal establecerán los delitos que consideren más graves y que por lo mismo (después de la Acusación) admitan prisión preventiva. Por su parte, cuando la detención sea en flagrancia o por caso urgente, la medida cautelar de prisión preventiva, no podrá tener una duración superior a los cinco días, plazo máximo para presentar la acusación, con excepción de los casos de delincuencia organizada o cuando el detenido se convierta en testigo colaborador.

La regla de la “prisión preventiva oficiosa”, desaparece completamente de este Código.

En el Capítulo VII de este Título, se regula lo referente al sobreseimiento y la suspensión del proceso emulando lo establecido en los artículo 326 al 332 del actual CNPP con los cambios necesarios de imputado a acusado y la diferencia entre investigación y proceso y la introducción de la figura del querellante.

Es importante mencionar que en el CNPP vigente lo referente al sobreseimiento y a la suspensión del proceso están regulados después de la vinculación a proceso que en el presente CPP desaparece.

Etapas Intermedia

A diferencia del CNPP, la Etapa Intermedia no inicia con el escrito de Acusación, sino que deriva de dicho escrito. Sin embargo, tiene la misma finalidad "... el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio."

En la Etapa Intermedia que se propone, se resuelve de manera escrita sobre la coadyuvancia de víctimas u ofendidos, las mociones del acusado, se lleva a cabo el descubrimiento probatorio y los acuerdos que de ellos puedan derivar.

En la Audiencia Intermedia el Juez resolverá sobre las oposiciones que se le presenten y los hechos que se tengan por acreditados, así como la exclusión de los medios de prueba por ser nulo o sobreabundante, al concluir la Audiencia Intermedia. El Juez a diferencia del CNPP dictará el Auto de Apertura a Juicio.

Etapas de Juicio

Se añade el principio de economía procesal, en congruencia con el Artículo 20 Constitucional reformado en lo referente a la disciplina en la audiencia, se modifica el término "salarios mínimos" en la fracción II para cambiarlo por unidad de medida y actualización.

Se crea en el Capítulo IV la Sección I sobre la Prueba y en la protección a testigos se descarga la responsabilidad en la Policía.

D. Libro Tercero: Procesos Especiales

En el CNPP vigente, se regulan las Soluciones Alternas y Formas de Terminación Anticipada en el Título I del Libro Segundo, antes de la regulación del proceso. Al mismo tiempo, el Título X. del Libro Segundo, regula los "Procedimientos Especiales" que incluye el caso de los Pueblos y Comunidades Indígenas, el Procedimiento para Personas Jurídicas y la Acción Penal por Particular.

Dada la lógica del CPP que se propone, en primer lugar se ha regulado lo respectivo al Proceso Ordinario – que es el derecho que tiene de origen el ciudadano y la obligación de la autoridad – y en el Libro Tercero los Procedimientos Especiales.

En este contexto, se ha incluido como “procesos especiales” las Soluciones Alternas, el Proceso Abreviado y se ha desarrollado una nueva figura denominada “Enjuiciamiento Rápido” para los delitos no graves, el tema de Usos y Costumbres de Pueblos y Comunidades Indígenas y el Proceso contra Personas Jurídicas. Al mismo tiempo, se ha eliminado la Acción Penal por Particular, porque se ha transformado en una parte importante del Proceso Ordinario.

Las Salidas Alternas y las Formas de Terminación Anticipadas, se han incluido como Procesos Especiales, por los efectos que tienen en términos de la extinción de la acción penal, pero sobre todo porque en el Sistema Acusatorio, se deben llevar a cabo siempre con sanción judicial.

Por lo que se refiere al Capítulo II “Soluciones Alternas” se incluye en este Capítulo de manera casi igual al CNPP los Acuerdos Reparatorios con algunas modificaciones importantes.

Es fundamental, que todos los Acuerdos Reparatorios para ser efectivos, tengan sanción judicial, de tal manera que en ningún caso un acuerdo sea válido (no extingue la acción penal) si el Juez de control, en audiencia no sancione dicho acuerdo, por lo que desaparecen aquellos sancionados por el Ministerio Público.

Como se ha explicado en esta exposición de motivos, la denuncia entendida como noticia criminal (no como requisito de procedibilidad para conceder la orden de aprehensión) puede ser presentada ante la Policía o el Ministerio Público, para el inicio de una investigación, sin embargo, no tiene ningún efecto en el inicio de un proceso que sólo puede iniciarse por Acusación o Querrela ante el Juez por lo que no hay razón jurídica para que un Acuerdo Reparatorio extinga la acción penal, ya que solamente es el Juez quien puede decidir sobre los méritos de Acuerdo Reparatorio.

En todo caso, en aquellas investigaciones en que el Ministerio Público decida no proceder o no ejercer acción penal por la menor gravedad del delito o las circunstancias del caso, el Juez Cívico podrá a través de la Justicia Restaurativa solucionar el conflicto.

Es importante mencionar, que considerando que en los casos de detención en flagrancia, el Ministerio Público podrá proponer Soluciones Alternas, después de la

calificación de la detención por el Juez en la Audiencia Preliminar establecida en la LNID o desechar el caso, pero el Juez de control podrá solicitar que un Juez Cívico resuelva la controversia en los casos de delitos no graves establecidos en el propio CPP.

En este sentido, los Acuerdos Reparatorios en materia estrictamente penal, solamente podrán ser sancionados por el Juez, después de que las unidades de mecanismos alternativos de solución de controversias hayan llegado a un acuerdo con las partes.

Es importante señalar, que esto no necesariamente representará una carga adicional de trabajo para el Órgano Jurisdiccional y en menor medida para el Ministerio Público, ya que los delitos que admiten Acuerdo Reparatorio en sede ministerial (sin sanción judicial) podrán ser resueltos en la Justicia Cívica.

Suspensión Condicional del Proceso

La Sección II “Suspensión Condicional del Proceso” no sufre cambios sustanciales con respecto a lo establecido en el CNPP con excepción de la denominación de “imputado” a “acusado”, se incluye la figura del “querellante” y introduce la denominación “Acusación” en lugar de “auto de vinculación a proceso”.

En la Sección III “De la Supervisión de las Condiciones Impuestas en la Suspensión Condicional del Proceso” se regula la forma en que se supervisará el cumplimiento de las condiciones en la suspensión condicional del proceso.

El Capítulo III “Procedimiento Abreviado” queda básicamente igual que en el CNPP, pero se añade que la Defensa pueda solicitarlo, se elimina lo referente a los acuerdos del “procurador” ya que eso debe ser parte de la reglamentación interna de la Fiscalía, el resto queda igual que en el CNPP vigente.

Pueblos y Comunidades Indígenas

En el Capítulo VI referente a los casos de Pueblos y Comunidades Indígenas, no se hace ningún cambio respecto del artículo 420 del CNPP que en el CPP será el 353.

Procedimiento para Personas Jurídicas.

En cuanto al procedimiento para personas jurídicas se ajustan los términos de acusación, se incluye la figura del querellante. Adicionalmente se divide en tres secciones: Responsabilidad Penal, Consecuencias Jurídicas y Procedimiento. Por lo demás queda igual que el actual artículo Capítulo II del Título X del CNPP, pero ahora como Capítulo VI, del Título I del Libro Tercero.

E. Libro Cuarto: De los Recursos

En el CNPP vigente, el Título XII referente a los Recursos, se encuentra después del referido a la Asistencia Jurídica Internacional, sin embargo, aunque los cambios en el Libro Cuarto del CPP no son muy grandes, es importante que el Libro Cuarto que incluye los Recurso y el Reconocimiento de Inocencia, estén ordenados inmediatamente después de los procesos especiales y antes de la Asistencia Jurídica Internacional.

Los cambios en el Título I y en los Capítulos I y II, (Revocación y Apelación) son fundamentalmente la inclusión del querellante, la eliminación de lo referente a la vinculación a proceso la cual es sustituida por la acusación o la querella, según sea el caso, y la orden de aprehensión como una secuencia de la acusación.

En cuanto al Título II “Reconocimiento de Inocencia y Anulación de la Sentencia” tampoco hay ningún cambio sustancial con la excepción de incluir la figura del querellante.

Reconocimiento de Inocencia

En cuanto al Reconocimiento de Inocencia establecido en Título II del Libro Cuarto, queda prácticamente igual que en el CNPP y solamente se hace la corrección del Tribunal de Enjuiciamiento que desaparece.

F. Libro Quinto: Asistencia Jurídica Internacional

En el Libro Quinto “Asistencia Jurídica Internacional” no sufre prácticamente ningún cambio con respecto al Título XI del Libro Segundo del CNPP, solamente que ahora será el Libro Cuarto, del CPP, compuesto por un Título único y tres Capítulos.

Y se incluye el papel de la nueva Secretaría de Justicia como autoridad central de la asistencia jurídica internacional en lugar de la Fiscalía General de la República que desaparece.

G. Régimen de Transitoriedad

En lo que se refiere al régimen de transitoriedad, se prevé la entrada en vigor del Código Procesal el 1 de enero de 2024. A diferencia de la entrada en vigor del Sistema Acusatorio y del Código Nacional de Procedimientos Penales, los cambios sustanciales planteados en este Código Procesal requieren de ajustes en el desempeño de los operadores del sistema, sin embargo, además de las adaptaciones para albergar su funcionamiento, no se requieren nuevas estructuras.

En este sentido, cabe destacar, que las puestas a disposición directamente ante el Juez de control, quizás requieran algunas mejoras y ampliaciones en los centros de detención, por lo que se deberán hacer las asignaciones presupuestales correspondientes, sin embargo, en vista de que las personas detenidas por orden de aprehensión o caso urgente, ya deben ser puestas a disposición directamente del Juez, el cambio será de ampliación y mejoras, sin que sea un cambio estructural de mayor dimensión.

Como se ha dicho antes, el CPP profundiza la implementación del Sistema Acusatorio, cuyas bases ya fueron bien cimentadas por el CNPP vigente, por ello, no es necesaria una transitoriedad mayor.

En este contexto, se establece que hasta el 1 de enero de 2024, los procesos se seguirán tramitando de acuerdo al CNPP y que a partir de ésta fecha entrarán en vigor los cambios en la puesta a disposición de los detenidos en flagrancia, en la forma de acusar y solicitar órdenes de aprehensión y en la formulación de las querrela directamente ante el juez por particulares.

Así mismo, lo referente a la sanción judicial de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y la concurrencia de la Justicia Cívica, entrarán en vigor a partir de dicha fecha, sin embargo, es importante señalar que en los municipios la implementación será paulatina en la medida que los municipios implementen la Justicia Cívica y certifiquen a sus jueces y funcionarios de acuerdo a los establecido en la Ley General de Justicia Cívica y en la de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Finalmente se establece que las investigaciones que no se hayan judicializado podrán seguirse en términos de la LNID, pero aquellas ya judicializadas deberán seguir el procedimiento establecido en el CNPP.

E. LEY GENERAL DE JUSTICIA CÍVICA.

El acceso a la justicia es quizás la herramienta más poderosa para la construcción de escenarios de paz y seguridad en las comunidades. Sin embargo, la ausencia de mecanismos de justicia cotidiana puede provocar que conflictos menores escalen a situaciones más graves y eventualmente a conductas delictivas.

1. Prevalencia total de conflictos o enfrentamientos en la vida cotidiana

Según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), en diciembre de 2019 poco más de un tercio de los adultos en México refirieron haber tenido algún conflicto o enfrentamiento en su vida cotidiana durante los últimos tres meses. Esta cifra es la más baja desde que se comenzó a medir este indicador en el segundo trimestre de 2016, y en general muestra una tendencia a la baja considerando que en la primera medición la muestra era de 51 ciudades, mientras que en la más reciente se evalúan 70 ciudades.

Sin embargo, la dispersión de datos es considerable, ya que hay 17 ciudades en las que más del 40% de la población refirió haber sufrido conflictos o enfrentamientos, y 3 de esas ciudades registran una conflictividad superior al 60%. Por el contrario, se identifica un conjunto de 12 ciudades con una conflictividad menor al 20%.

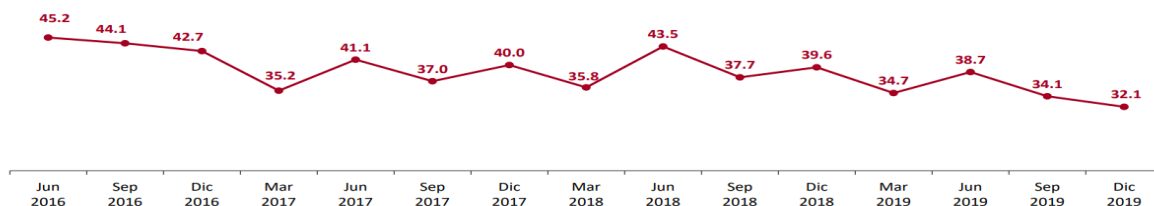


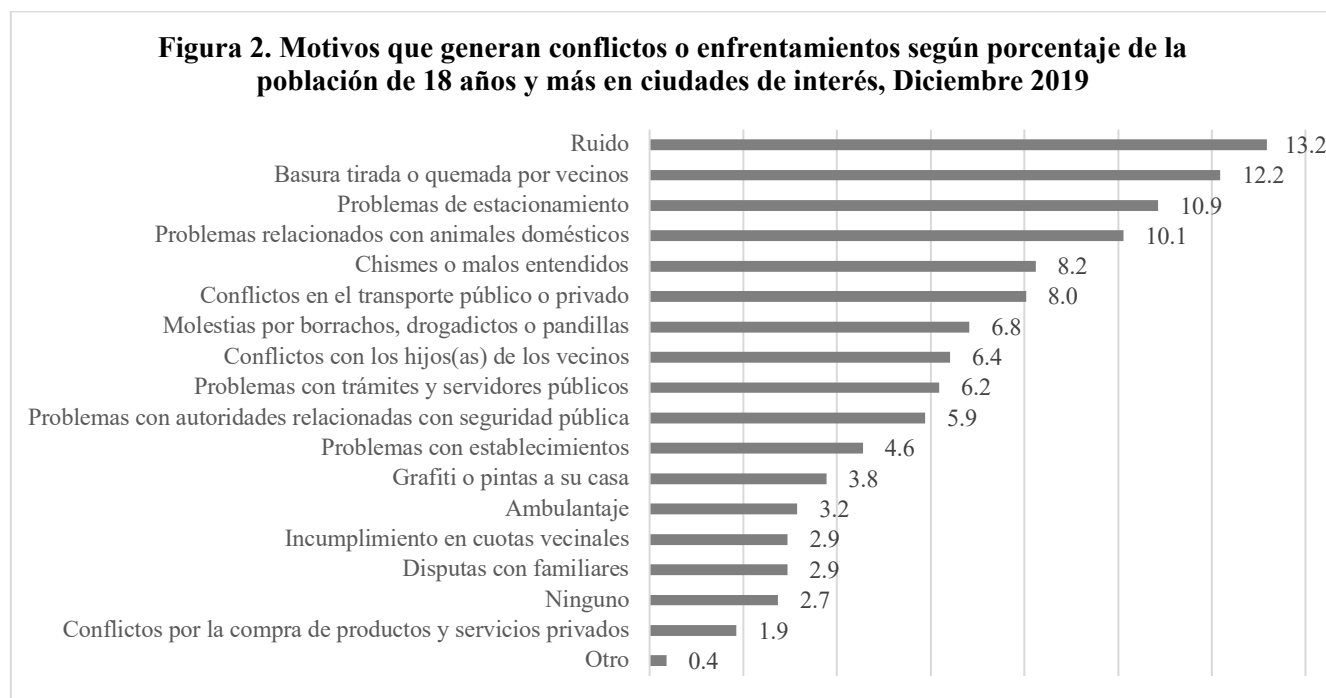
Figura 1. Porcentaje de la población de 18 años y más que identifica conflictos o enfrentamientos en su vida cotidiana, Junio 2016-Diciembre 2019

Fuente: ENSU- INEGI (1016-2020)

2. Motivos que generan conflictos o enfrentamientos

Resultados de la misma encuesta, revelaron que las cuatro principales problemáticas que originaron un conflicto o enfrentamiento tienen que ver con infracciones a ordenamientos municipales de orden público o de tránsito y vialidad, de las cuales 13.2% fueron por ruido 12.2% por basura tirada por vecinos, 10.9% problemas de estacionamiento 10.1% por problemas relacionados con animales domésticos.

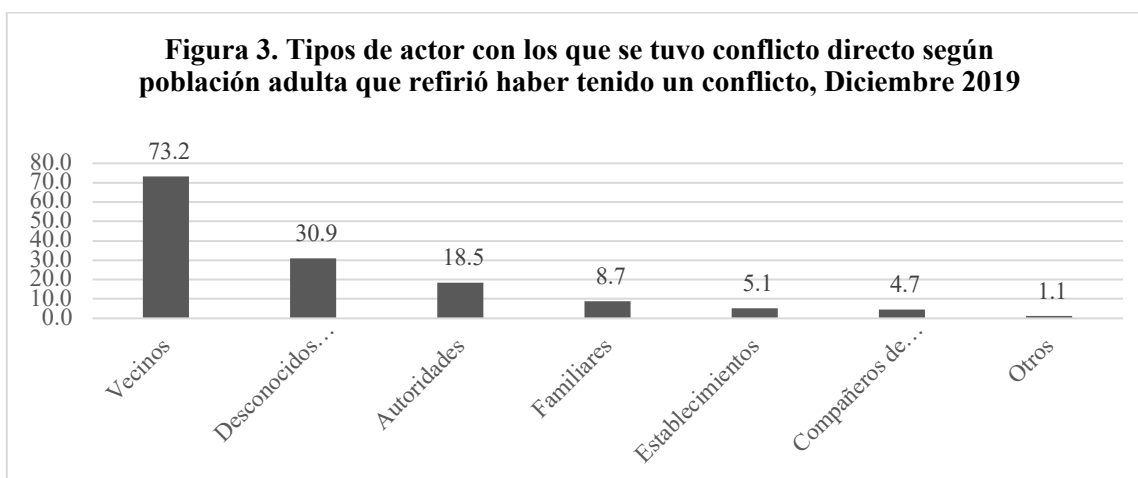
Asimismo, que en la lista de conductas que ocasionan un conflicto y que son reguladas por un ordenamiento municipal el 6.8% fueron por molestias por borrachos, drogadictos y pandillas, el 3.8% por grafiti o pintas en su casa y 3.2% por ambulante. El resto de las situaciones que ocasionaron los conflictos se relacionan con el ámbito privado de la convivencia familiar o vecinal, o bien, en el contacto con la autoridad.



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSU-INEGI (2020)

3. ¿Quiénes están involucrados en esos conflictos?

De igual manera, evaluando ese mismo segmento de la población (32.1%) que tuvo un conflicto o enfrentamiento en los últimos meses, se evidencia que la conflictividad tiene una dimensión de convivencia social; en donde con el 73.2% los vecinos son el principal actor con quien se tiene conflicto, seguido de desconocidos en la calle con un 30.9%. Lo anterior refuerza la idea de que la conflictividad que manifiesta un tercio de los mexicanos cae en el ámbito de competencia municipal, al estar directamente relacionada con conductas de convivencia social que se regulan desde los ordenamientos municipales de orden público y tránsito.



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSU-INEGI (2020)

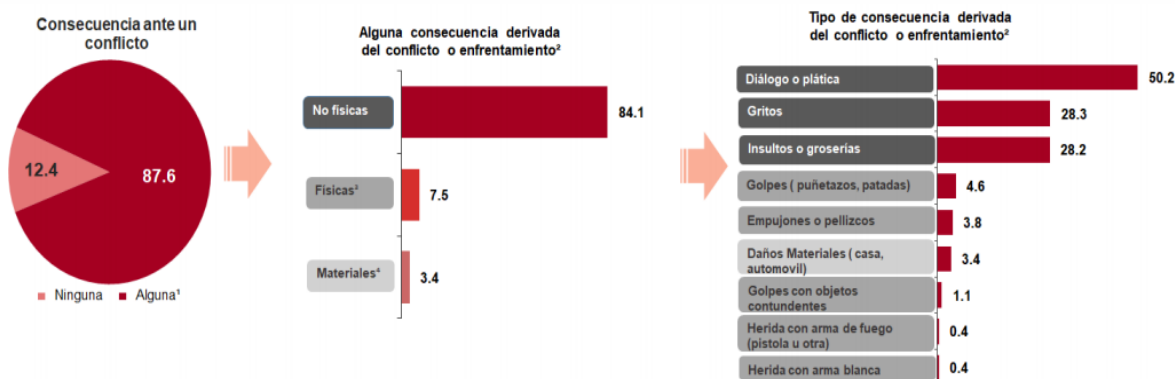
4. Consecuencias de los conflictos

Al evaluar el curso que tomaron los conflictos o enfrentamientos reportados, se identifica que el 87.6% de los mismos tuvieron alguna consecuencia. En el 84.1% se involucró una disputa física, en el 7.5% de los casos hubieron consecuencias físicas, mientras que en el 3.4% de los casos hubieron consecuencias materiales.

La consecuencia más frecuente de los conflictos con un 50.2% fue una plática o diálogo, con un 28.3% hubo gritos, y también con un 28.2% se reportaron insultos o groserías.

En el mismo sentido, el 4.6% de los conflictos derivaron en golpes, 3.8% tuvieron como consecuencia empujones, y el 1.1% resultaron en golpes con objetos contundentes. Adicionalmente, en 0.4% de los conflictos la consecuencia fue una herida con arma de fuego, mientras que también en un 0.4% la consecuencia fue una herida con arma blanca.

Figura 4. Consecuencias de los conflictos por tipo, Diciembre 2019



Fuente: ENSU-INEGI (2020)

La ENSU nos señala un problema de convivencia que afecta alrededor del 30% de la población adulta del país, con las consecuencias en materia de inseguridad y eventualmente de criminalidad que acarrearán. Asimismo, los datos de la encuesta revelan que la mayor parte de los conflictos involucran actores y situaciones que, por su naturaleza, caen dentro del ámbito de competencia de la autoridad municipal por medio de los reglamentos de orden público y tránsito y vialidad.

5. Conductas delictivas

Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (INEGI-ENVIPE), en México se cometen alrededor de 33.3 millones de delitos, de los cuales solamente 3.4 millones son denunciados ante el Ministerio Público. De dicha cantidad, solo se inician 1.9 millones de carpetas de investigación y apenas 25,332 llegan a sentencia condenatoria.

Figura 5. Impunidad en México, 2018



Fuente: ENVIPE 2019, CNIJE 2019, CNPJE 2019

Aunado a lo anterior, las procuradurías y fiscalías del país resuelven 237 mil delitos a través de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en sede ministerial (es decir sin formular imputación ante el juez), considerando lo establecido en los artículos 186 al 190 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Lo anterior permite al Ministerio Público promover “acuerdos reparatorios” entre víctimas u ofendidos y el imputado, que una vez sancionados por el mismo Ministerio Público tienen como efecto la extinción de la acción penal.

Artículo 186. Definición

*Los acuerdos reparatorios son aquéllos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control y cumplidos en sus términos, **tienen como efecto la extinción de la acción penal.***

Los acuerdos reparatorios proceden en casos de delitos de querrela que admitan perdón de la víctima u ofendido, en delitos culposos, o en delitos patrimoniales no violentos. Por el contrario, están prohibidos en todos los demás delitos que, por su gravedad, deben procesarse ante el juez.

Artículo 187. Control sobre los acuerdos reparatorios

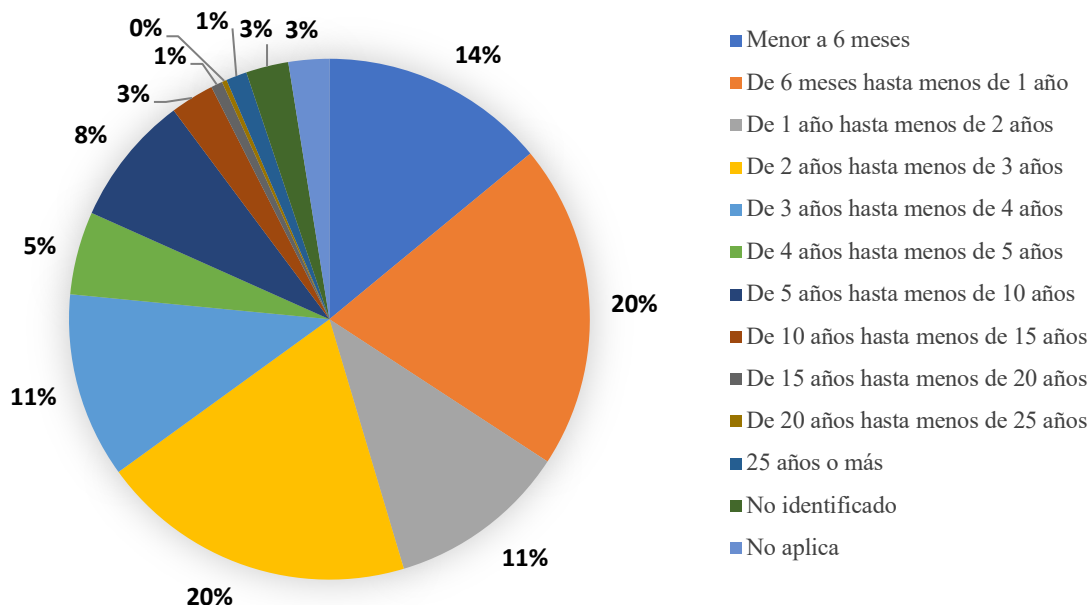
Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:

- I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido;*
 - II. Delitos culposos, o*
 - III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.*
- No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas. Tampoco serán procedentes los acuerdos reparatorios para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código.*
- Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.*

En este contexto, de 1.9 millones de carpetas de investigación que abre el Ministerio Público, 1.6 millones están en la reserva o siguen en investigación. Sin embargo, pudo resolver 237 mil por mecanismos alternativos en sede ministerial (sin control judicial), fundamentalmente de los delitos de menor gravedad.

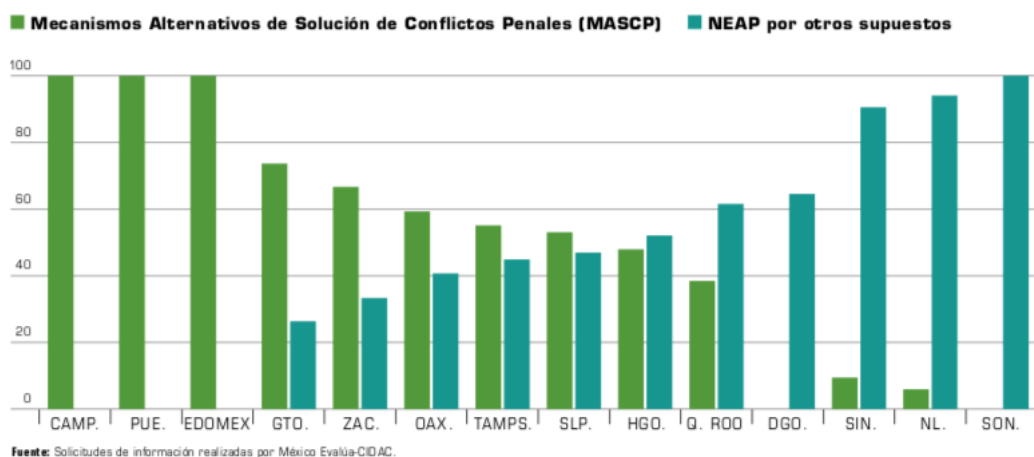
En lo que respecta a las sentencias condenatorias, según el INEGI casi el 85% de los sentenciados recibieron una sentencia menor a cinco años. Es decir, la mayoría de los asuntos que sí fueron a juicio tampoco fueron los más graves.

Figura 6. Sentencias condenatorias por tiempo en prisión



En suma, la mayor parte de los recursos de las procuradurías y fiscalías se ocuparon en resolver delitos de menor gravedad, ya sea por la vía de Mecanismos Alternativos o en el proceso penal.

NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (NEAP) POR TIPO DE SUPUESTO



En este sentido la Justicia Cívica es fundamental, no solo para solucionar y sancionar faltas administrativas, sino también una gama muy amplia de delitos de menor gravedad que hoy saturan al Ministerio Público, impidiendo que se concentre en impedir que queden impunes los delitos más graves.

Por ello, la iniciativa propone que los delitos que hasta ahora admiten acuerdo reparatorio sean procesados y atendidos mediante los mecanismos de la justicia cívica, evitando esa carga de trabajo y el margen de corrupción al Ministerio Público para que este pueda concentrarse en los delitos de mayor gravedad.

6. Justicia Cívica y Justicia Restaurativa

La Justicia Cívica, al igual que los acuerdos reparatorios y en general los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, están enfocados no solamente en procesar a quienes sean culpables de la comisión de un delito con la privación de la libertad, sino que están diseñados para restaurar la convivencia. Lo anterior se logra por medio de diferentes programas como trabajo en favor de la comunidad o actividades con componentes terapéuticos que permitan al infractor reparar el daño y modificar su conducta. Con esto se busca evitar la reincidencia y el agravamiento de la conducta.

Al mismo tiempo con las modificaciones que se proponen a los artículos 17, 19, 21 y 23 Constitucionales, que derivan en la expedición de esta Ley General de Justicia Cívica y en las reformas a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, se permitirá el desarrollo de la justicia cívica.

Dichas reformas permitirán desahogar la carga de trabajo de los Ministerios Públicos y Jueces de control en una gran cantidad de delitos que podrían resolverse por la vía de la Justicia Cívica.

Aunque la Justicia Cívica no resuelve las controversias y las faltas con la fuerza de un tribunal del Poder Judicial (como tampoco lo hace el Ministerio Público), sí permite que en todos aquellos delitos que admiten un acuerdo reparatorio y en donde el Ministerio Público no vaya a ejercer acción penal, puedan ser resueltos en los Juzgados Cívicos, para poder sancionarlos de manera efectiva de ser el caso así como darles seguimiento puntual.

Por ello, la presente iniciativa propone la expedición de una ley que funja como el marco nacional para desarrollar la justicia restaurativa (a diferencia de la punitiva) en todas las infracciones administrativas y delitos de menor gravedad. El contenido de esta pretende:

1. Colaborar a la prevención del delito, la restauración del tejido social y el desahogo de la carga de trabajo de los Ministerios Públicos y Jueces de control, para beneficio de la justicia penal y de la lucha contra la impunidad.
2. Se establece un mecanismo que asegure las garantías del debido proceso, por lo que esta propone un proceso simplificado, sin embargo cuenta con aquellas garantías del proceso penal acusatorio, reducido en formalidades pero consistente en la resolución de los conflictos.
3. Se obliga a la supletoriedad del Código Procesal Penal y de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal con el fin de ofrecer seguridad jurídica, agilidad y una solución restaurativa a todos los sujetos del proceso.
4. Garantizar la solidez y la imparcialidad de los jueces cívicos, estableciendo mecanismos de designación y control muy ágiles y consistentes para garantizar la carrera en este servicio público.
5. Se obliga a la creación de diferentes programas restaurativos que permitan a las partes lograr el restablecimiento pacífico de la convivencia y la reparación del daño, ya sea a través del trabajo en favor de la comunidad o de la asistencia a actividades con componentes terapéuticos y otros procesos que permitan al infractor modificar su conducta en favor de la convivencia pacífica de la sociedad.

F. REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La situación de criminalidad y de impunidad que impera en el país desde hace ya varios años, obliga a hacer un planteamiento diferente de las soluciones que se requieren para transformar esta realidad.

Como se ha visto, las soluciones inquisitivas que se han aplicado hasta ahora como la prisión preventiva oficiosa, el arraigo, la militarización y la improbable autonomía de las fiscalías, así como el debilitamiento de las policías locales frente a la creación de la Guardia Nacional solo han tenido efectos negativos para garantizar la seguridad y la justicia en México.

Por ello, el paquete de iniciativas que se presenta, responde de una manera integral al problema de criminalidad y de impunidad que lacera a nuestro país, fortaleciendo la investigación del delito y profesionalizando a las policías, otorgando verdadera autonomía al Ministerio Público donde la debe de tener, es decir en la acusación y en la

litigación de esas acusaciones en los tribunales, y profesionalizando y sometiendo a un control ético la profesión de abogado que es el operador fundamental del sistema.

Adicionalmente, se ajusta el sistema acusatorio para eliminar las reminiscencias del sistema inquisitivo en dos partes fundamentales; a) La mezcla de la investigación con el proceso; y b) La necesaria subordinación del proceso penal al principio acusatorio; lo cual implica generar verdaderos equilibrios y contrapesos para la eficacia del proceso penal.

En este contexto la creación de la Secretaría de Justicia que integra las funciones de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Consejería Jurídica del Ejecutivo y la parte de la Fiscalía General de la República que se encarga de la investigación de los delitos federales y de la promoción del control de la legalidad y la constitucionalidad, responde a una doble estrategia; por un lado la de fortalecer y articular la política criminal federal; y por el otro de responsabilizar al Poder Ejecutivo Federal del combate a la impunidad.

Asimismo, es fundamental que la persecución de los delitos, es decir, la acusación y la litigación ante los tribunales siga siendo tarea de un órgano autónomo constitucional, pero sobre todo que las tareas de investigar y acusar no estén en manos de la misma institución, fundamentalmente por los incentivos de la trasgresión a los derechos y de protección a la impunidad que generan.

La presente iniciativa pretende fundar una dependencia del Ejecutivo Federal con la capacidad, las facultades y atribuciones necesarias para articular la política criminal del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios y permite presentar un frente sólido desde la justicia para la reducción del delito y su futuro control.

Para ello, las facultades de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana referentes a la coordinación en materia de seguridad pública entre los tres órdenes de gobierno, la prevención del delito y el control de la ejecución de las sanciones son fundamentales para esta tarea, sin embargo, no son suficientes.

Del mismo modo las atribuciones de la Fiscalía General de la República, así como su autonomía, representan uno de los cuellos de botella que más impiden el combate a la impunidad y una verdadera procuración de justicia.

El hecho de que la misma institución pueda investigar los delitos y perseguirlos, además de promover salidas alternativas sin ningún control judicial, ha impedido un adecuado

equilibrio entre estos procesos y ha generado incentivos tanto para fabricar culpables realmente inocentes, como para otorgar impunidad a personas que han cometido delitos.

Aunado a lo anterior, si añadimos un sistema penal que no subordina las medidas cautelares, ni el proceso penal a la acusación, podemos ver cómo se genera cada vez más la impunidad e inseguridad en los delitos más graves que son los que competen a esta institución.

Bajo esta premisa, la Secretaría de Justicia integra las atribuciones de investigación del delito que hasta ahora tenía la FGR, a través del Servicio Federal de Investigación Criminal, pero el ejercicio de la acción penal – entendido como acusación y litigio de la misma, ante los tribunales – se transfieren a las Fiscalías de Circuito y Especializadas que serán plenamente autónomas sin ningún tipo de subordinación a las autoridades investigadoras.

En el mismo sentido, el hecho de que el sistema penal se subordine al principio acusatorio impedirá que las facultades de investigación y persecución del delito se fusionen en una sola institución para manipular el sistema penal con fines distintos a la justicia.

La combinación de una Secretaría de Justicia, dependiente del Ejecutivo con todas las herramientas legales, presupuestales y administrativas necesarias, permitirá una eficaz y profunda investigación del delito.

Del mismo modo, la autonomía de la función ministerial impedirá que se hagan investigaciones frágiles o con pruebas insuficientes porque impedirán que dichas investigaciones lleguen a una acusación que por los demás tampoco pasarán la prueba del control judicial.

A su vez, la subordinación del proceso al principio acusatorio incentivará a todos los actores como son los investigadores, los acusadores, los defensores y los jueces a generar un equilibrio que al mismo tiempo le otorgue eficacia al combate contra el crimen y paralelamente atenúe el poder coercitivo del Estado.

La Secretaría de Justicia está pensada para generar liderazgo en la lucha contra la impunidad, pero también para promover el acceso a la justicia. Por ello, se incorporan las atribuciones de promoción del control de la legalidad y la constitucionalidad que

ahora tiene la FGR para asuntos penales y la Consejería Jurídica del Ejecutivo para otras materias.

Estas atribuciones permitirán que la Secretaría de Justicia promueva el acceso a la Justicia de los ciudadanos de una manera plena que permita articular todas las políticas de seguridad y de acceso a la justicia en el país.

En la lógica de enfocar las tareas de la Secretaría de Justicia, se elimina la facultad que hasta ahora tiene la Consejería del Ejecutivo de nombrar y, en su caso, remover a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En este mismo sentido, la Secretaría de Justicia será titular en la planeación y operación del Sistema Nacional Seguridad Pública que podrá articular la política criminal con entidades federativas y municipios para generar coordinación y eficacia estableciendo las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno en un sistema mucho más armónico.

Asimismo, la Secretaría de Justicia podrá generar políticas en el Sistema Penitenciario y en general de ejecución de sanciones para puntualizar la verdadera utilidad de la privación de la libertad en la política criminal, racionalizando su utilización y ponderando la eficacia preventiva de las penas no privativas de libertad pero que pueden ser en determinados delitos más eficaces para la reinserción social.

Finalmente, la iniciativa considera que la Seguridad Nacional no debe estar en la misma dependencia donde se promueve el acceso a la justicia porque sus objetivos y formas de actuación son distintos.

La Seguridad Nacional busca que el Estado Mexicano permanezca y sea estable y considera actores sociales y escenarios distintos, que si bien deben estar dentro de la ley, estos son distintos a los que atiende el sistema de justicia.

Por ello, las atribuciones de seguridad nacional que hasta ahora tiene la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana se transfieren a una nueva Consejería de Seguridad Nacional, dependiente directamente del Ejecutivo Federal para la realización de estas tareas.

Del mismo modo, la tarea clave de la protección civil regresa a la Secretaría de Gobernación ya que, aunque es una función noble y estratégica del estado es ajena a las tareas de acceso a la justicia que convocan a la creación de la Secretaría de Justicia.

En el régimen de transitoriedad se establece que todo lo referente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a la Consejería y a las facultades de investigación del delito y de promoción de la legalidad y la constitucionalidad de la Fiscalía General de la República se entenderán hechas a la Secretaría de Justicia.

Se transfieren los recursos de las mismas a la Secretaría de Justicia y se regula que todo lo no previsto será resuelto por la persona titular de la Secretaría de Justicia, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de sus responsabilidades.

G. REFORMAS LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

La Policía es la herramienta más elemental del Estado para controlar y disminuir la criminalidad, así como para mantener y restablecer el orden y la paz pública. Cuando dicha autoridad falla en el cumplimiento de estos objetivos, es prácticamente imposible que el Sistema de Justicia Penal (SJP), concretamente el trabajo de Ministerios Públicos, defensores y jueces, tengan un efecto positivo en la disminución de la impunidad y por tanto en la reducción del delito en términos reales. En suma, sin una policía efectiva, el alcance del SJP es limitado y su efecto ante el problema de seguridad y justicia se vuelve marginal.

La información estadística que cada año se levanta a nivel nacional por medio de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía demuestra que el Ministerio Público inició una carpeta de investigación sólo para 6.8% de los 33 millones de delitos ocurridos en 2018 y que como resultado, sólo en 5% de este reducido universo se puso al responsable a disposición del juez (ver Figura 1). En este escenario, el número de víctimas del delito sigue creciendo: de 21.6 millones en 2012 pasamos a 24.7 millones en 2018 de acuerdo con la misma fuente.

Figura 1. Impunidad en México, 2018



Fuente: ENVIPE 2019, CNIJE 2019, CNPJE 2019

Las policías municipales y estatales tienen desde su ámbito de acción –local por naturaleza– contacto diario en los barrios y colonias con una gran cantidad de delitos y situaciones de conflictividad interpersonal potencialmente detonadoras de conductas delictivas, mismas que nunca llegan al sistema penal o al de justicia cívica. Esta marginalidad del sistema de justicia que deriva principalmente de las limitaciones organizacionales y legales de las policías se podría solventar y revertir si se les atiende de manera contundente.

En este sentido, la reforma constitucional que antecede a esta iniciativa, así como en las que se propone expedir la Ley Nacional de Investigación del Delito, el Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos (CPP), la Ley Orgánica de la Servicio Federal de Investigación Criminal, la Ley General de Justicia Cívica, y la Ley de Coordinación Fiscal, se hacen propuestas concretas para atender las profundas debilidades que afectan la función policial en el país. Específicamente se busca financiar de manera adecuada a las policías, estableciendo salarios con prestaciones dignas, además de dotarlas de facultades legales para poder investigar los delitos con pleno respeto a los derechos de imputados y víctimas, evitando la llamada “puerta giratoria” de manera efectiva.

Descripción de los problemas específicos que atiende la iniciativa

Para complementar estas propuestas, la reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que ahora se propone, busca resolver varias de las deficiencias que limitan la función de la policía, enfocándose en cinco grandes rubros clave para optimizarla:

- a) La distribución de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno en materia de seguridad pública;
- b) La profesionalización, especialización y jerarquías de las policías;
- c) La clarificación de las funciones policiales en la investigación del delito en congruencia con la propuesta de reforma Constitucional y de la Ley Nacional de Investigación del Delito y el CPP;
- d) El mecanismo de articulación de las políticas públicas en materia de Justicia Cívica en congruencia con la reforma constitucional y la Ley General de Justicia Cívica; y
- e) La autonomía del Ministerio Público Federal y de las entidades federativas.

1. Distribución de Competencias

En la XLIV Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el 8 de julio de 2019 se aprobó mediante el Acuerdo 04/XLIV/19 el Modelo Nacional de Policías y Justicia Cívica (MNPJC), una hoja de ruta para la reforma policial, particularmente en lo referente a las policías municipales y estatales, así como su coordinación con la Guardia Nacional y con el Ministerio Público.

En este documento, se señala que uno de los problemas más graves de articulación del trabajo policial deriva de la falta de claridad sobre la distribución de competencias que establece el artículo 39 de la Ley General, ya que en su redacción actual no enumera con claridad la función de cada ámbito de gobierno, además de que ya no es congruente su redacción con el MNPJC aprobado por los gobernadores y el Gobierno Federal en el Consejo Nacional de Seguridad Pública

Por ello, en la presente iniciativa se propone una nueva redacción del artículo 39 para enumerar con claridad qué es lo que le corresponde a cada ámbito gubernamental en materia policial y así poder desarrollar esta función clave para la seguridad en un amplio espectro, desde los tres niveles de gobierno.

Con esta distribución de competencias, las policías podrán desarrollar sus capacidades, establecer metas y objetivos, capacitar a su personal y complementar el trabajo de cada una de manera articulada, sin duplicidades y con mayor eficacia.

El artículo 39, en congruencia con la reforma al artículo 21 constitucional, con la Ley Nacional de Investigación del Delito y el CPP, se eliminarán restricciones al desarrollo de las instituciones policiales y permitirá una mejor articulación de esfuerzos y tareas con el Ministerio Público.

2. Profesionalización de la labor policial y congruencia con la Ley Nacional de Investigación del Delito

Para solucionar la crisis de inseguridad que vive el país es indispensable que las policías participen activamente en la investigación de los delitos. En congruencia con esta propuesta, el presente paquete de iniciativas propone la reforma de los artículos 16, 17, 19 y 21 constitucionales y la expedición de la Ley Nacional de Investigación del Delito y el CPP. Sin embargo, no existe duda de que el ejercicio de esta facultad requiere mejorar sustancialmente su reclutamiento, capacitación, certificación y sistema salarial, así como de establecer con claridad la diferencia entre la carrera policial y la organización jerárquica

La crisis de seguridad que vive el país requiere de policías profesionales, y para ello es necesario desarrollar un sistema de carrera que permita atraer, retener y motivar al personal en las instituciones policiales, al efecto, el MNPJC señala:

Carrera Policial

Uno de los problemas para mejorar el reclutamiento y disminuir la rotación tiene que ver con la forma en la que esta estructurada la carrera policial y las escalas salariales de los policías.

En general, además del salario, uno de los aspectos más importantes para la atracción de talento es la perspectiva que se ofrece al recluta de hacer una carrera de largo plazo en la institución. No obstante, los artículos 80, 81 y 82 de la LGSNSP establecen una escala jerárquica de cuatro grandes categorías que se despliegan a su vez en 13 jerarquías que debe escalar el elemento para alcanzar el nivel más alto. Aunque éstas disminuyen en el caso de policías municipales y estatales, el artículo 82 enfatiza que dicha escala sólo se puede desarrollar en el marco de una jerarquización terciaria, es decir, cada célula básica tendrá un mínimo de tres agentes.

Esta escala confunde las funciones policiales con el ascenso en la jerarquía y limita las posibilidades de ascenso y de carrera de los agentes. Toda vez que se cuenta con estados de fuerza reducidos, la posibilidad de ascender es mínima, y es una de las razones – aunque no la única– por las que existe una alta rotación en muchos cuerpos policiales.

Crecimiento por grado

La Figura 2 muestra que el crecimiento en la escala implica un crecimiento del estado de fuerza que muy pocas policías locales tienen. El sistema terciario también permite que los salarios policiales se fijen conforme la escala jerárquica. Por ello, factores como la antigüedad, la evaluación del desempeño y la capacitación, muchas veces quedan al margen, generando frustración y desincentivan a los policías en el desarrollo de su carrera.

Figura 2. Sistema terciario de carrera policial

Grado/Unidad	Escuadra	Patrola	Sección	Compañía	Grupo	de Grupos Asignamiento	Unidad	División	Coordinación
Inspector General									1
Inspector Jefe								1	3
Inspector							1	3	9
Subinspector						1	3	9	27
Oficial					1	3	9	27	81
Suboficial				1	3	9	27	81	243
Policía Primero			1	3	9	27	81	243	729
Policía Segundo		1	3	9	27	81	243	729	2,187
Policía Tercero	1	3	9	27	81	243	729	2,187	6,561
Policía	3	9	27	81	243	729	2,187	6,561	19,683
Total	4	13	40	121	364	1,093	3,280	9,841	29,524

Fuente: SESNSP

Se requiere establecer un sistema de Salario Policial Homologado que reconozca la antigüedad (que se logra aprobando evaluaciones, capacitaciones y buen desempeño) así como un sistema de incrementos salariales basados en el desempeño y el mérito, más que en el ascenso jerárquico. Ello permitirá que el policía pueda cumplir con su función motivado, aunque no necesariamente ascienda en la escala terciaria.

También es necesario modificar el sistema de evaluación del desempeño que, en muchas ocasiones, se basa en apreciaciones subjetivas y no en resultados medibles y verificables en función de las metas establecidas por la corporación.

Bajo esta premisa el artículo 85 de la iniciativa propone un sistema diferente que garantiza una carrera basada en la antigüedad, la especialización, el desempeño y la capacitación y no en la jerarquía, de tal manera que efectivamente exista una carrera policial lineal y no piramidal cuya duración de 28 años o más, permita el ascenso de todos los miembros de la corporación y no solo de aquellos con habilidades de mando.

I. Rango G	Desde la aprobación de los requisitos de ingreso hasta que se cumplan cuatro años ininterrumpidos de servicio;
II. Rango F	Desde los cuatro hasta los ocho años ininterrumpidos de servicio;
III. Rango E	Desde los ocho hasta los doce años ininterrumpidos de servicio;
IV. Rango D	Desde los doce hasta los dieciséis años ininterrumpidos de servicio;
V. Rango C	Desde los dieciséis hasta los veinte años ininterrumpidos de servicio;
VI. Rango B	Desde los veinte hasta los veinticuatro años ininterrumpidos de servicio; y
VII. Rango A	Desde los veinticuatro hasta los veintiocho años o más ininterrumpidos de servicio

En el mismo sentido, se propone un sistema de jerarquías y de mando mucho más sencillo que permita a aquellos policías con perfil y habilidades de liderazgo poder escalar la jerarquía de mando en las instituciones policiales, lo que implica una compensación adicional a su rango de antigüedad en la policía.

I. Comisario	Que lo ejercerán los encargados de la operación general de la Institución;
II. Inspector	Que lo ejercerán los encargados de las División o unidades especializadas;
III. Subinspector	Que lo ejercerán los encargados de las unidades operativas diversas de acuerdo al Estado de Fuerza y a la estructura orgánica de las Policías; y
IV. Oficial	Que lo ejercerán todas las policías certificadas

Escuela de Alta Gerencia y Liderazgo Policial

Adicionalmente, para asegurar la competencia, honradez e integridad de aquellos que aspiren a ocupar cargos de mando en las instituciones de seguridad pública, la iniciativa propone la creación de la Escuela Nacional de Alta Gerencia y Liderazgo Policial. Se trataría de un nuevo órgano del **Consejo Nacional de Seguridad Pública** cuya función sería capacitar, certificar y darle seguimiento a las carreras de los policías que ocupen cargos de mando, profesionalizando el liderazgo de dichas instituciones, y a su vez, evitando prácticas de corrupción como el influyentismo o amiguismo en este proceso.

Policía Investigador y Policía Científica

En este contexto, también se propone un sistema de especialización para las policías, particularmente en el rubro de la investigación del delito, tanto de aquellos agentes que realizarán dicha función, como de policías científicos o peritos.

En este sentido, se hace especial énfasis en que las facultades de investigación competen a las policías, por lo que es menester que la carrera de perito se equipare a la de policía científico y que estas funciones tengan una compensación única derivado de las competencias necesarias para ejercerlas, pero al mismo tiempo puedan tener un rango policial que les permita hacer carrera en las instituciones policiales o de procuración de justicia.

Especialización

Del mismo modo, se establece un sistema de especialización para policías investigadores y requisitos mínimos para ejercer esta función, como la de llevar por lo menos cuatro años en la corporación y un grado mínimo de estudios. De esta manera se asegura que los policías investigadores sean profesionales con experiencia en su labor, ya sea como policías con capacidades para procesar la escena del delito, detective (líder de la investigación) o analista delictivo.

Salario Policial Homologado

De manera fundamental, en congruencia con la reforma al artículo 21 constitucional, se establece un Tabulador Salarial y de Prestaciones homologado para todas las policías del país con variaciones regionales, basado en la competitividad de las remuneraciones y prestaciones de los policías que permita atraer candidatos aptos para la complejidad de la función policial.

Dicho Tabulador se integrará con base en los estudios técnicos de sueldos y salarios que lleve a cabo el Secretariado Ejecutivo y que sea aprobado por el **Consejo Nacional de Seguridad Pública**.

3. Autonomía del Ministerio Público

En congruencia con la reforma al Artículo 17 Constitucional, la carrera ministerial estará regulada por su propias leyes orgánicas tanto federal como de las entidades federativas, sin menoscabo de la obligación de coordinación de las fiscalías en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por ello, se eliminan los capítulos referentes al servicio de carrera en las instituciones de procuración de justicia, para que esta sea regulada en sus propias leyes orgánicas.

Esto sin menoscabo de las policías que dependan de dichas instituciones, las cuales deberán aplicar la normatividad establecida en esta ley.

Régimen Laboral de los Policías

En congruencia con la reforma al artículo 123, fracción XIII Apartado B de la Constitución, se homologa lo referente a las relaciones laborales de los policías, particularmente en lo referente a la reinstalación en caso de separación o cese injustificado con el fin de generar seguridad jurídica y hacer más atractiva la carrera policial y ministerial.

Consejo Nacional de Seguridad Pública

Considerando la reforma en la carrera policial y ministerial que se propone, es fundamental que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a través del Secretariado Ejecutivo, coordine y promueva la reforma policial, lleve a cabo los estudios para establecer el Tabulador Salarial Policial, dirija la Escuela de Alta Gerencia y Liderazgo Policial y dé seguimiento a la implementación de la reforma.

En el mismo sentido, el Consejo a través del Secretariado deberá continuar con sus funciones de llevar a cabo las reuniones de coordinación, proponer manuales, protocolos y lineamientos para efectuar estas funciones y garantizar la mejor utilización de los fondos y subsidios federales para la seguridad pública en el país en congruencia con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

En congruencia con la reforma, se ajustan las funciones de las conferencias nacionales de Procuración de Justicia, Seguridad Pública, Seguridad Pública Municipal y se añade la de Justicia Cívica, Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

4. La clarificación de las funciones policiales en la investigación del delito en congruencia con la propuesta de reforma Constitucional y de la Ley Nacional de Investigación del Delito

En el espíritu de las modificaciones legales planteadas, la presente reforma hace referencia a la Ley Nacional de Investigación del Delito, define las tareas de investigación y confiere responsabilidades en dicha materia a las policías. De manera crucial, dichas obligaciones se establecen de manera clara en la distribución de competencias, a fin de evitar la duplicidad de funciones o la fragmentación del trabajo policial de investigación criminal.

Consecuentemente, también se establecen las funciones especializadas que deben tener para el ejercicio de dicha función las instituciones policiales, incluyendo aquellas que orgánicamente se sitúen dentro de las instituciones de procuración de justicia.

5. El mecanismo de articulación de las políticas públicas en materia de Justicia Cívica en congruencia con la reforma constitucional y la Ley General de Justicia Cívica.

Una de las partes más importantes de la reforma es el impulso definitivo a la Justicia Cívica como una forma consistente de prevención del delito.

En congruencia con la reforma constitucional al artículo 21 y a la expedición de la Ley General de Justicia Cívica, se establece que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana incorpore la Justicia Cívica como mecanismo preventivo a través del tratamiento de personas infractoras. Por ello, y con el objetivo de articular los esfuerzos que en la materia se llevan a cabo en el país en esta agenda, promover el intercambio de buenas prácticas y ofrecer un servicio homologado en todo el país, se propone la creación de la Conferencia Nacional de Justicia Cívica.

H. REFORMAS A LA LEY NACIONAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (MASC) son uno de los grandes logros del Sistema Penal Acusatorio, no sólo porque permiten desahogar la carga de trabajo del propio sistema penal, sino porque la filosofía que lo anima es la restauración de la convivencia social a través de la reparación del daño y la reconciliación.

En congruencia con las reformas propuestas en esta iniciativa a los artículos 16, 17, 19, 21 y 23 constitucionales así como la expedición de la Ley Nacional de Investigación del Delito, Ley General de Justicia Cívica y las reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales, es necesario ajustar la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMASC) para integrar a la justicia cívica municipal, desarrollar las unidades de atención inmediata en las policías, ajustar lo referente a la vinculación a proceso que desaparece del proceso penal, regular las unidades de mecanismos alternativos adscritas a los juzgados cívicos y al Poder Judicial y asegurar la calidad profesional de los facilitadores en los procesos que establece la ley.

1. Procedencia

Con base en lo anterior, la denuncia o la querella dejan de ser requisitos de procedibilidad para solicitar órdenes de aprehensión y para iniciar investigaciones, ya que se privilegia las investigaciones proactivas por parte de la policía y el Ministerio Público y la orden de aprehensión requiere la imputación de la propia representación social no la denuncia o querella de las víctimas u ofendidos.

Bajo esta premisa, los MASC no requieren tampoco de este requisito para su inicio, sino que pueden iniciar en la justicia cívica o ante la autoridad jurisdiccional una vez que se declare de legal la flagrancia o después de la formulación de imputación, lo que permitirá en todos los casos el control de los “acuerdos reparatorios” en audiencias públicas, orales, y contradictorias.

En congruencia con la reforma constitucional y con las reformas a la legislación secundaria que se proponen, se faculta a los juzgados cívicos para que puedan procesar adicionalmente a las infracciones cívicas, todos aquellos delitos que admiten “acuerdo reparatorio” sin control judicial, es decir, todos aquellos que pueden sancionarse por la autoridad ministerial.

En este contexto, los MASC son fundamentales para que la justicia cívica no solo pueda sancionar dichos delitos sino también para que pueda aplicar los MASC de acuerdo a lo que establece la ley.

2. Implementación de juzgados cívicos

Considerando la diversidad de municipios y de capacidades de cada uno, la iniciativa propone que solo aquellos municipios que puedan sostener, capacitar y certificar tanto a sus juzgados cívicos como a sus unidades de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) por el Poder Judicial correspondiente, de tal manera que se asegure su competencia y profesionalismo.

Aquí es fundamental que en los delitos en que el Ministerio Público no ejerza acción penal, puedan ser sancionados por la justicia cívica, y en aquellos que requieran control judicial, sólo esta autoridad pueda hacerlo, evitando que el mismo funcionario que formule imputación (MP) sea quien sancione la propia el resultado del MASC por los incentivos perversos y de corrupción que genera.

En el mismo sentido, la iniciativa adiciona a las unidades de atención inmediata policial mediante las cuales se ampliará la capacidad de atender y posteriormente canalizar asuntos y conflictos comunitarios de diferente índole ya sea en la justicia cívica o en el sistema penal.

En la iniciativa también se ajusta lo referente a la vinculación a proceso toda vez que esta figura de corte inquisitivo desaparece de nuestro sistema penal, por lo que los MASC pueden iniciarse posteriores a la imputación sin otro requisito que el control de la legalidad del proceso por la autoridad jurisdiccional.

La reforma constitucional propone que las llamadas “puestas a disposición” posteriores a una detención en flagrancia sean directamente ante el juez y que de inmediato se pueda llevar a cabo el control de detención. En este sentido, exclusivamente el órgano de MASC adscrito al Poder Judicial es a quien el juez puede derivar el asunto, posterior al control de detención y a la imputación.

Ninguna persona deberá ser sometida a un MASC en materia penal sin que se le haya formulado imputación ya que de otra manera se estaría criminalizando a un presunto inocente y en todo caso dicho asunto deberá ser atendido por la justicia cívica.

Considerando la necesidad de un Ministerio Público más enfocado a la dirección de las investigaciones y al litigio y al hecho de que las denuncias y la investigación podrán ser hechas ante y por la policía se modifica el papel de las fiscalías en los MASC, toda vez que resulta innecesario que al interior de su estructura tengan órganos especializados toda vez que no recibirán detenidos en flagrancia (eso será ante el Juez) y los delitos que admitan “acuerdo reparatorio” y no haya imputación podrán ser atendidos por la justicia cívica y su órgano especializado.

Esto liberará de una gran carga de trabajo a los ministerios públicos, los cuales podrán enfocarse en los delitos de mayor gravedad e interés para la sociedad. Al mismo tiempo, se ajusta la ley para reformar las estructuras de MASC en las fiscalías. Bajo esta premisa, la ley establece la obligatoriedad para que los poderes judiciales de las entidades federativas tengan al interior de su estructura organismos especializados de MASC en materia penal.

I. REFORMAS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Resolver el problema de la seguridad pública es una prioridad del Gobierno de la República. Para ello, implementa diversos programas sociales que buscan de raíz el problema de la delincuencia.

Al mismo tiempo, desde el punto de vista policial, se propone crear el Servicio Federal de Investigación Criminal, como una herramienta que le de fuerza al Estado para atender los problemas más graves de criminalidad. Sin embargo, el gobierno es consciente de que este esfuerzo no será suficiente y no tendrá los resultados esperados si a la par no se fortalece a las policías locales.

Por su cercanía cotidiana con la ciudadanía, las policías municipales conocen los problemas y conflictos de las comunidades y tienen información de las personas que están cometiendo delitos. Sin embargo, su estado de abandono, debilidad institucional o, de plano, su ausencia en el territorio ha impedido que se les integre en las estrategias contra el delito con todo su potencial y la falta de una fuente adecuada y estable de financiamiento es una de las principales causas de dichos problemas.

Entre las consecuencias directas, se encuentran la falta de un financiamiento adecuado que les permita tener un estado de fuerza suficiente para enfrentar al crimen, de salarios dignos que permitan atraer, retener y motivar a buenos policías dentro de las

corporaciones municipales, de provisión de uniformes, así como de equipamiento adecuado para el correcto ejercicio de sus funciones.

En reconocimiento de esta situación, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó en su XLIV Sesión Ordinaria, mediante el Acuerdo **03/XLIV/19**, el **Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica** (en adelante, el Modelo) con el fin de fortalecer a las policías municipales y estatales para que puedan cumplir cabalmente su parte en el combate al delito.

Acuerdo 03/XLIV/19. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública ratifica el Acuerdo 01/II/SO/CPDPC/2019 de la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que aprueba el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica en sus términos, que tiene por objetivo el fortalecimiento de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y las Procuradurías o Fiscalías Generales, para prevenir el delito, fortalecer su investigación, disminuir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad, e incrementar la confianza en las instituciones de seguridad pública. Para tal efecto, se emitirán los lineamientos y protocolos necesarios; por tanto, se instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a coordinar su instrumentación dentro del segundo semestre de 2019.

Una de las piezas fundamentales para la implementación del Modelo es, sin duda, su financiamiento. Para garantizarlo, es necesario establecer que resolver el problema de seguridad pública es prioritario para el país y por ello, la asignación y el etiquetamiento de recursos para el desarrollo de policías municipales es una condición necesaria en este momento de la coyuntura nacional.

En la misma Sesión Ordinaria, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó el Acuerdo **04/XLIV/19** que establece:

Incremento porcentaje FORTAMUN del 50% para el fortalecimiento de las capacidades policiales.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda la revisión del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), a fin de que el porcentaje que hoy contempla para tareas de seguridad, se incremente a un mínimo de cincuenta por ciento para el fortalecimiento de las policías municipales. Se instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de

Seguridad Pública a coordinar los trabajos para promover las reformas administrativas y legales necesarias para tal fin.

En este sentido, es importante subrayar el entramado legal y los Fondos que la Constitución y la legislación han asignado para el sostenimiento del servicio público que provee la policía.

El artículo 21 constitucional en su párrafo décimo inciso e), establece que:

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Por su parte, el artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que los Fondos a que hace mención el artículo 21 son los establecidos en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, fracciones IV y VII:

TÍTULO DÉCIMO
DE LOS FONDOS DE AYUDA FEDERAL
CAPÍTULO I Disposiciones Preliminares

Artículo 142.- Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se componen con los recursos destinados a la seguridad pública previstos en los fondos que establece el artículo 25, fracciones IV y VII, de la Ley de Coordinación Fiscal para tal objeto. Los recursos que se programen, presupuesten y aporten a las entidades federativas y municipios, así como su ejercicio, control, vigilancia, información, evaluación y fiscalización, estarán sujetos a dicho ordenamiento y a la presente Ley; asimismo, únicamente podrán ser destinados a los fines de seguridad pública referidos en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública que a nivel nacional sean determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, serán distribuidos con base en los criterios que apruebe el Consejo Nacional, a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

En esta lógica, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 25, fracciones IV y VII, que:

CAPÍTULO V

De los Fondos de Aportaciones Federales

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;**
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.**
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Así mismo, el artículo 37 de la propia Ley de Coordinación Fiscal señala los destinos del gasto del Fondo IV a que hace referencia la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la siguiente manera:

Artículo 37.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, **y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.**

Sin embargo, la redacción del Artículo 37 permite dos distorsiones en los destinos del gasto del Fondo IV. Primero, comparte dicho Fondo con necesidades tan diversas de los municipios como el servicio de su deuda, el pago de derechos de agua o el

fortalecimiento de sus haciendas locales y “la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes”. Por otro lado, este último rubro no es lo suficientemente específico.

El Artículo 37 utiliza el término de *seguridad pública* que es, tanto en la Constitución como en la doctrina, un concepto muy amplio que, si se quiere, puede incluir desde proyectos de mantenimiento a espacios públicos o eventos de esparcimiento, hasta la compra de armamento. Es por ello que, en atención a los problemas de debilidad institucional de las policías municipales antes expuestos, resulta necesario especificar que los recursos del Fondo IV deben asignarse a dichas corporaciones, para permitir que su servicio proporcione una cobertura adecuada, salarios, uniformes y, en general, el equipamiento necesario para cumplir su función.

Finalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019, en su artículo 7º, Fracción IX, estableció que por lo menos 20% del Fondo establecido en la Fracción IV del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal se asignara a seguridad pública de la siguiente manera:

IX. El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobará a más tardar en el mes de enero, los criterios de distribución de los recursos de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo establecido en el artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para efectos del párrafo anterior, se promoverá que, por lo menos, el 20 por ciento de los recursos previstos en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), se destinen a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.

[...]

[...]

Dicho Consejo promoverá que, por lo menos, el 20 por ciento de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) se distribuya entre los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, conforme a criterios que integren el número de habitantes y el avance en la aplicación del Programa Estatal de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

*Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ejercicio de los recursos que les sean transferidos para seguridad pública, a través del Ramo General 33 **Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios deberán alinear, en su caso, la aplicación de los recursos para implementar y operar el modelo de desarrollo y operación policial previsto en la ley de la materia**, conforme a los ejes estratégicos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y...*

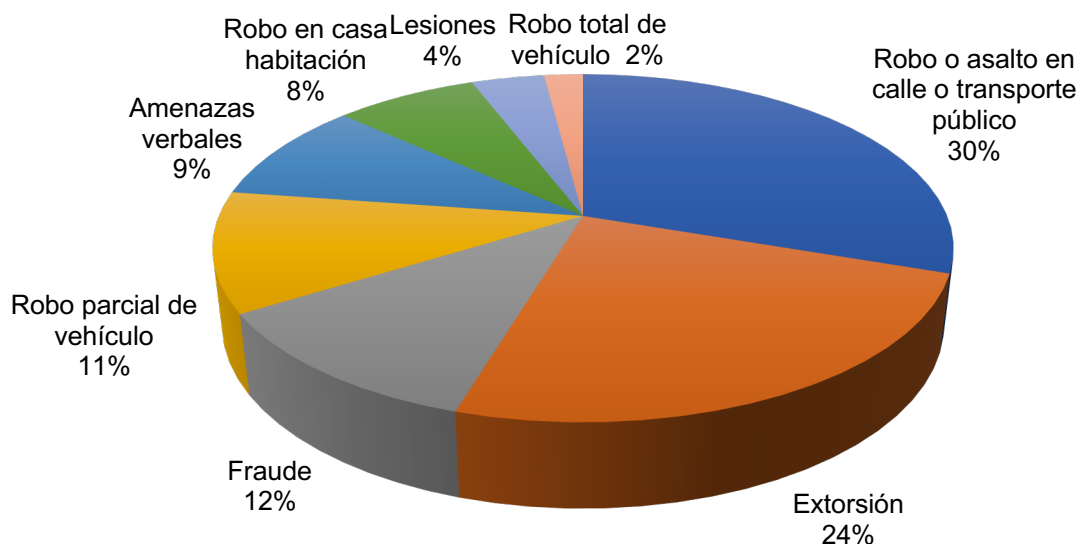
Para el ejercicio Fiscal 2019, el PEF asignó la cantidad de \$ 84,179,288,267 pesos al FORTAMUN, por lo que, conforme a lo establecido en el artículo 7º, debieron asignarse \$16,835,857,653.40 pesos a la seguridad pública, sin que necesariamente esta cantidad se destinara al fortalecimiento de las policías municipales, actor fundamental para este rubro.

Tabla 1. Monto correspondiente al Fortamun agregado por entidad federativa, 2019

Estado	Fortamun	20%	50%
Aguascalientes	890,939,293	178,187,858.60	445,469,647
Baja California	2,420,417,186	484,083,437.20	1,210,208,593
Baja California Sur	555,728,506	111,145,701.20	277,864,253
Campeche	631,798,012	126,359,602.40	315,899,006
Coahuila	2,040,026,436	408,005,287.20	1,020,013,218
Colima	506,173,177	101,234,635.40	253,086,589
Chiapas	3,626,093,486	725,218,697.20	1,813,046,743
Chihuahua	2,540,919,253	508,183,850.60	1,270,459,627
Ciudad de México	6,974,695,741	1,394,939,148.20	3,487,347,871
Durango	1,208,893,989	241,778,797.80	604,446,995
Guanajuato	3,961,440,590	792,288,118.00	1,980,720,295
Guerrero	2,411,915,813	482,383,162.60	1,205,957,907
Hidalgo	1,984,707,995	396,941,599.00	992,353,998
Jalisco	5,458,141,150	1,091,628,230.00	2,729,070,575
México	11,726,430,947	2,345,286,189	5,863,215,474
Michoacán	3,119,172,242	623,834,448	1,559,586,121
Morelos	1,323,489,313	264,697,863	661,744,657
Nayarit	859,969,957	171,993,991	429,984,979
Nuevo León	3,530,620,103	706,124,021	1,765,310,052
Oaxaca	2,718,021,116	543,604,223	1,359,010,558
Puebla	4,241,439,993	848,287,999	2,120,719,997
Querétaro	1,393,338,221	278,667,644	696,669,111
Quintana Roo	1,140,507,969	228,101,594	570,253,985
San Luis Potosí	1,880,376,159	376,075,232	940,188,080
Sinaloa	2,036,324,663	407,264,933	1,018,162,332
Sonora	2,031,641,427	406,328,285	1,015,820,714
Tabasco	1,633,884,202	326,776,840	816,942,101
Tamaulipas	2,437,731,129	487,546,226	1,218,865,565
Tlaxcala	885,894,990	177,178,998	442,947,495
Veracruz	5,470,789,144	1,094,157,829	2,735,394,572
Yucatán	1,464,892,058	292,978,412	732,446,029
Zacatecas	1,072,874,007	214,574,801	536,437,004
total	84,179,288,267	16,835,857,653.40	42,089,644,134

Para dimensionar esto último, es decir, la importancia de las policías municipales en la estrategia de seguridad es importante mencionar que de manera consistente las víctimas del delito han señalado desde 2010 que los principales delitos cometidos son aquellos que, por corresponder a su ámbito de acción, normalmente atienden las policías municipales.

Gráfica1. Incidencia delictiva: delitos más frecuentes 2010-2017



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011-2018, INEGI. Datos agregados 2010 a 2017 de “Delitos Más Frecuentes”

No obstante su importancia para atender los delitos con el mayor número de víctimas, y que son el origen de los delitos más graves, tanto los salarios como los estado de fuerza de las corporaciones locales siguen siendo limitados.

Tabla 2. Estado de fuerza municipal, agregado por entidad federativa y tasa por cada mil habitantes, 2019

ENTIDAD FEDERATIVA	ESTADO DE FUERZA MUNICIPAL	POLICÍAS MUNICIPALES POR CADA MIL HABITANTES
AGUASCALIENTES	2,094	1.59
BAJA CALIFORNIA	5,640	1.7
BAJA CALIFORNIA SUR	1,687	2.37
CAMPECHE	656	0.73
CHIAPAS	5,693	1.09
CHIHUAHUA	6,293	1.77
COAHUILA	3,017	1.02
COLIMA	1,069	1.50
DURANGO	1,554	0.89
GUANAJUATO	6,406	1.09
GUERRERO	3,900	1.10
HIDALGO	2,973	1.04
JALISCO	12,261	1.54
ESTADO DE MÉXICO	22,697	1.40
MICHOACÁN	3,880	0.85
MORELOS	2,590	1.36
NAYARIT	1,444	1.22
NUEVO LEÓN	6,680	1.30
OAXACA	2,527	0.64
PUEBLA	5,041	0.82
QUERÉTARO	2,763	1.36
QUINTANA ROO	3,537	2.36
SAN LUIS POTOSÍ	2,207	0.81
SINALOA	4,279	1.44
SONORA	3,963	1.39
TABASCO	4,156	1.74
TAMAULIPAS	625	0.18
TLAXCALA	1,741	1.37
VERACRUZ	2,884	0.36
YUCATÁN	1,682	0.80
ZACATECAS	797	0.50
TOTAL	126,736	

FUENTE: Centro Nacional de Información /
Registro Nacional de Personal de Seguridad
Pública al 30 de junio de 2019.

La Ciudad de México no reporta estado de fuerza
municipal.

De acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se cuenta con un estado de fuerza de 126 mil 736 policías municipales en todo el país. En el caso de la Ciudad de México, donde propiamente no existe Policía Municipal en las demarcaciones territoriales y es la Policía de la Ciudad de México la que desempeña dichas funciones, se pueden sumar los 38 mil 219 policías registrados –sin incluir las policías auxiliares– lo que da un total de 164,955 policías municipales en el país, es decir, 1.3 policías municipales por cada mil habitantes.

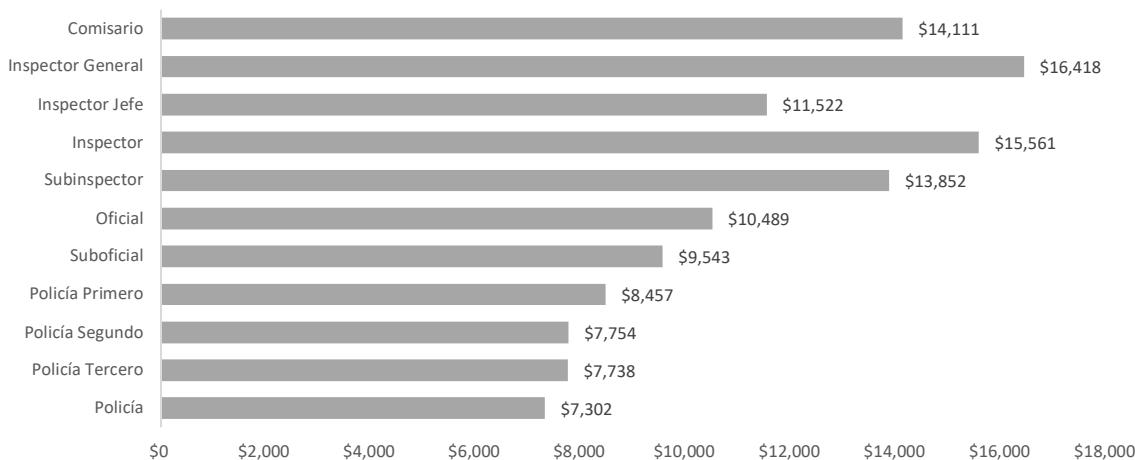
Respecto a lo anterior, es necesario señalar que en años recientes se estableció el estándar de al menos 1.8 policías por cada mil habitantes. Sin embargo, al sumar policías estatales y agentes de la Guardia Nacional, esta proporción se incrementará. Sin embargo, por la naturaleza de sus funciones, hacer tal adición puede dar una falsa impresión de suficiencia del estado de fuerza ya que – salvo en los casos de mando único – la corporación que realmente entra en contacto con los problemas cotidianos de seguridad y con las víctimas, es la Policía Municipal.

Salarios

Por su parte, los salarios de los policías municipales no corresponden a la importante función y a la responsabilidad que la sociedad ha depositado en ellos.

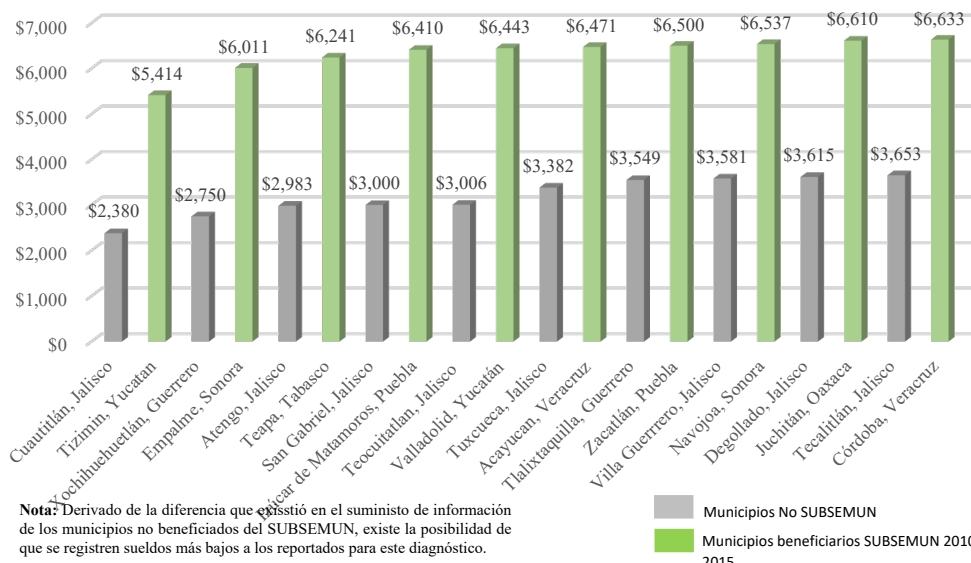
Conforme a los “Resultados del Diagnóstico de Salarios y Prestaciones de Policías Estatales y Municipales del País” realizado en 2015 por el Acuerdo 03/XXXVII/14, numeral 1, del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se pudo observar que el sueldo promedio de los policías municipales que no recibían el subsidio entonces denominado SUBSEMUN fue de \$7,302 pesos brutos mensuales, mientras que los 264 municipios que si lo recibían fue de \$9,236 pesos. Sin embargo, en un municipio se registró que el salario policial fue de \$2,380 pesos mensuales.

Gráfica 2. Salario policial promedio por jerarquía en municipios no beneficiarios de SUBSEMUN*



*236 Municipios No SUBSEMUN

Gráfica 3. Sueldos más bajos: policías SUBSEMUN y no SUBSEMUN



En cuanto a las prestaciones, se pudieron observar disparidades profundas entre los policías cuyos municipios recibían SUBSEMUN y los que no lo recibían. Sin embargo, en ambos casos las prestaciones, con la excepción de la Seguridad Social, el fondo para el

retiro y de vivienda (sólo para los SUBSEMUN), beneficiaban a menos de una quinta parte de los municipios.

Prestación	Policías Estatales	Policías Municipales (SUBSEMUN)	Policías Municipales (NO SUBSEMUN)
Seguridad Social	100%	96.95%	70.82
Fondo para el retiro	100%	82.90%	23.39%
Acceso a Fondo para Vivienda	100%	83%	20.07%
Seguro de Vida	90.05%	29.73%	8.24%
Apoyo a Gastos Funerarios	66.45%	9.90%	0.38%
Vales de Despensa	59.54%	6.35%	0.02%
Préstamos Personales	46.36%	2.25%	0.77%
Becas Escolares*	9%	16.02%	0.19%
Otras Prestaciones	9%	1.77%	3.85%
Seguro de Gastos Médicos*	8.80%	21.08%	6.22%

Fuente: SESNSP. Elaborado a partir de la revisión documental de recibos de nómina de los policías estatales y municipales de la muestra.

El Modelo Nacional de Policía

Considerando la importancia y, a la vez, las limitaciones actuales de las policías municipales, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó el Modelo con el objetivo de establecer una ruta para fortalecer a dichas instituciones. No sólo en términos de su estado de fuerza (que es la prioridad inmediata), capacitación, equipamiento, infraestructura, etc., sino también, en el ejercicio de sus facultades tales como la de recibir denuncias de hechos posiblemente constitutivos de delito y en la investigación de los mismos bajo la dirección del Ministerio Público.

Por ello, y para su correcta implementación, el Acuerdo mediante el cual se aprobó dicho Modelo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública instruyó al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para elaborar las iniciativas, lineamientos, protocolos, manuales y demás instrumentos normativos necesarios.

La presente iniciativa responde al consenso de los gobernadores y de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, así como de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, para que las policías municipales cuenten con los recursos suficientes y adecuados para su desarrollo y para ofrecer el servicio público de policía, con la calidad y profesionalismo que el país necesita.

Con esto en claro, el presente proyecto propone determinar un porcentaje fijo del 50% de los recursos FORTAMUN exclusivamente para el fortalecimiento de las policías municipales, lo que permitirá aumentar los estados de fuerza y profesionalizar a las policías más cercanas a la ciudadanía, las víctimas y a los problemas de seguridad y violencia.

Como se señaló anteriormente, la proporción de 20% que establece el artículo 7º fracción IX del PEF 2019 como mínimo a destinarse por parte de los municipios a la seguridad pública, no sólo resulta insuficiente ante la magnitud del problema de seguridad local y las carencias que enfrentan las policías municipales. También se enmarca en una categoría tan general que puede destinarse a rubros de la seguridad pública distintos del fortalecimiento de las policías municipales.

De aprobarse la presente iniciativa y, tomando como referencia el PEF 2019, las policías municipales del país podrían recibir en conjunto \$42,089,644,134 para su fortalecimiento lo que haría posible la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. De esta forma, en conjunto con los recursos correspondientes al FASP (\$7,210,000,000) y al subsidio FORTASEG (\$5,009,124,098), se contaría con un total \$54,308,768,232 directos para el mejoramiento de la seguridad pública en el país.

Tabla 4.

FONDO O SUBSIDIO	MONTO 2019
FASP	7,210,000,000.00
FORTASEG	5,009,124,098.00
FORTAMUN (50%)	42,089,644,134.00
TOTAL	54,308,768,232.00

La iniciativa prevé que el Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá aprobar anualmente los Lineamientos para el ejercicio de gasto. Estos deberán priorizar, alineados con el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, **el incremento del estado de fuerza, las percepciones de los policías y su equipamiento.**

Así mismo, en los casos en los que la policía estatal esté a cargo de la seguridad pública municipal, los municipios deberán aportar al estado los recursos del Fondo a los que se refiere este artículo, en los términos que establezcan los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública para la función de Policía Municipal.

La iniciativa propone una reforma al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal en el sentido de focalizar el 50% del FORTAMUN (conforme al mandato del artículo 21 Constitucional y al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública) al Fortalecimiento de las Policías Municipales.

Al mismo tiempo, en el propio artículo 37, se incluyen algunas directrices generales con el fin de controlar del destino del gasto por parte de los municipios a la policía municipal con la coadyuvancia de los Consejos de Seguridad Pública de las entidades federativas, en términos de los artículos 142, 143 y 144 de la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Siguiendo esta lógica la iniciativa reforma de manera complementaria el artículo 51 del mismo ordenamiento con el fin de evitar que el 50% del FORTAMUN dedicado al fortalecimiento de las policías municipales, pueda ser afectado como garantía de pago por el incumplimiento de pago de los derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas residuales de los gobiernos municipales.

Por lo anteriormente expuesto sometemos a consideración de esta honorable Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de:

**DECRETO
POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE JUSTICIA CÍVICA.**

ÚNICO.- Se expide la Ley General de Justicia Cívica, para quedar como sigue:

LEY GENERAL DE JUSTICIA CÍVICA

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto

La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general, es reglamentaria del Artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto establecer:

- I. Las conductas mínimas que deben constituir infracciones de competencia municipal y las sanciones correspondientes;
- II. Los procedimientos para su imposición, así como las bases para la actuación de los servidores públicos responsables de la aplicación de la justicia cívica;
- III. Las reglas para solucionar conflictos comunitarios a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias;
- IV. Las bases para la organización y el funcionamiento de la justicia cívica en los municipios; y
- V. Los mecanismos para la prevención del delito y mejorar la convivencia social a través de la justicia cívica.

Artículo 2. Sujetos de la Ley

Son sujetos de la presente Ley todas las personas físicas mayores de 12 años residentes en los municipios o que transiten en el mismo con cualquier calidad, motivo o fin con las excluyentes que la presente Ley, las leyes de las entidades federativas o los reglamentos municipales señalen.

Las personas jurídicas que tengan sucursales en el territorio municipal, serán sujetos a su reglamento de Justicia Cívica, con independencia del domicilio social o fiscal que manifiesten, cuando se realicen actos constitutivos de infracción por su personal. De igual forma las personas jurídicas no residentes que por cualquier motivo realicen actividades en territorio municipal estarán a lo previsto en esta ley, la leyes de la entidades federativas y los reglamentos municipales de justicia cívica.

Cuando se trate de personas jurídicas será el representante legal de la empresa o apoderado jurídico quien deberá ser citado y comparecer en los términos de la presente ley y de los reglamentos municipales, en caso de desacato serán subsidiariamente responsables los socios o accionista

Artículo 3. Glosario

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. **Acuerdo:** El acuerdo reparatorio celebrado entre los intervinientes que pone fin a la controversia total o parcialmente y surte los efectos que establece esta Ley;

- II. **Arresto:** La detención del Infractor hasta por treinta y seis horas;
- III. **Ayuntamiento:** Los H. Ayuntamiento de los municipios de México;
- IV. **Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias:** La mediación, conciliación y los procesos restaurativos;
- V. **Defensor:** Licenciado en Derecho, encargado de la defensa de un probable Infractor;
- VI. **Facilitador:** Funcionarios adscritos al Centro Mecanismos Alternativos, encargados de mediar, elaborar y proponer los acuerdos reparatorios en los términos de esta Ley;
- VII. **Infracción:** Conducta u omisión establecida en la presente Ley, la leyes de la entidades federativas y los Reglamentos Municipales de Justicia Cívica susceptibles de ser sancionadas con multa, arresto o trabajo en favor de la comunidad;
- VIII. **Infractor:** Persona que lleve a cabo acciones u omisiones previstas como faltas administrativas previstas en los ordenamientos a que se refiere la presente Ley;
- IX. **Juez:** Juez Cívico Municipal;
- X. **Juzgado:** Juzgado Cívico Municipal;
- XI. **Multa:** Sanción pecuniaria impuesta al Infractor por autoridad competente;
- XII. **Oficial de Policía:** Elemento de la Policía Municipal, Estatal o de la Guardia Nacional;
- XIII. **Policía Municipal:** Instancia municipal encargada de preservar el orden y la paz pública y prevenir e investigar los delitos en los términos del artículo 21y 115 constitucionales;
- XIV. **Probable Infractor:** Persona a la cual se le imputa una falta administrativa;

- XV. **Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Previr el Delito:** Sanción impuesta por el Juez Cívico Municipal consistente en realizar de 10 hasta 80 de servicio social o terapia de acuerdo a los programas aprobados y registrados;
- XVI. **UMA:** Unidad de Medida y Actualización;
- XVII. **Unidad:** Unidad de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Juzgado Cívico; y
- XVIII. **Registro:** Es el archivo físico o electrónico de todas las constancias y actuaciones de cada uno de los asuntos que conozcan los jueces.

CAPÍTULO II. DE LAS INFRACCIONES

Artículo 4. Definición

En los reglamentos de Justicia Cívica los municipios establecerán las infracciones y las sanciones a las mismas en cualquier caso se atenderán a lo siguiente. La infracción cívica es el acto u omisión que altera el orden o la seguridad públicos o la tranquilidad de las personas y que sancionan los reglamentos de justicia cívica cuando se manifieste dentro del territorio municipal, en:

- I. Lugares públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías terrestres de comunicación, paseos, jardines, parques y áreas verdes;
- II. Sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos;
- III. Inmuebles públicos;
- IV. Medios destinados al servicio público de transporte;
- V. Inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos ostensibles en los lugares señalados en las fracciones anteriores; y
- VI. Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos

al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable.

Las personas jurídicas serán solidariamente responsables de todos los actos realizados por sus subordinados o de cualquier persona, que bajo su representación legal los ejecute; y, que sean considerados como infracción, en tratándose de negociaciones y de aquellos donde sean propietarios de los bienes a los que se refieren las infracciones.

Artículo 5. De las faltas administrativas

Comete una falta administrativa quien realice alguna de las siguientes conductas en espacios públicos o privados en el municipio, sin perjuicio de los usos y costumbres de las comunidades:

- I. Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona o personas determinadas, o faltarles al respeto mediante insultos, injurias, palabras obscenas;
- II. Producir o causar ruidos o sonidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- III. Arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, basura, desechos u objetos no peligrosos para la salud de las personas o que despidan olores desagradables, así como otros materiales que con su acumulación tapen el drenaje público;
- IV. Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste defeque en la vía pública y no recoja las heces fecales;
- V. Impedir o estorbar de cualquier forma siempre que no exista permiso ni causa justificada legalmente para ello, el uso de banquetas de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas en la misma;
- VI. Detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, llantas, basura, fogatas o elevar aeróstatos o globos de cantoya, sin permiso de la autoridad competente;

- VII. Desperdiciar el agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella a través de tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;
- VIII. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos en espacios públicos, prender fogatas en lugares prohibidos o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;
- IX. Promover o realizar en la vía pública o en locales cerrados servicios, festividades o eventos sociales, deportivos y culturales, sin el permiso correspondiente cuando éste sea necesario;
- X. Orinar o defecar en lugares no autorizados;
- XI. Impedir el acceso a perros guía, que asistan a invidentes o a personas con capacidad diferenciada, en los lugares públicos y privados o transporte público;
- XII. Trepas bardas, enrejados o cualquier elemento constructivo semejante, para observar al interior de un inmueble ajeno;
- XIII. Abandonar muebles en áreas o vías públicas;
- XIV. Destruir o maltratar árboles, flores y cualquier ornamento que se encuentre en las plazas, parques y cualquier otro tipo de lugares públicos y de propiedad privada;
- XV. Abstenerse, el propietario de un inmueble, de darle el mantenimiento adecuado, para mantenerlo libre de plagas o maleza que puedan afectar a los colindantes;
- XVI. Ingresar a las zonas debidamente señaladas como de acceso restringido en los lugares públicos, sin la autorización correspondiente;
- XVII. Ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública y lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, todo ello independientemente de los posibles delitos en que se incurra por la posesión de los estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas;

- XVIII. Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;
- XIX. Solicitar con falsas alarmas los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados;
- XX. Ofrecer, propiciar o realizar la venta de boletos para espectáculos públicos con precios superiores a los autorizados, y
- XXI. No acatar las indicaciones o instrucciones que la autoridad haga en cumplimiento de sus funciones.

Los Ayuntamientos de los municipios establecerán en sus Reglamentos respectivos las infracciones que consideren deberán ser sancionadas además de las que establece esta ley, siempre y cuando no contravengan los derechos humanos de los integrantes de la comunidad.

Artículo 6. De la Concurrencia

Cuando los jueces cívicos conozcan de un hecho posiblemente constitutivo de delito remitirá al probable responsable al Juez de control.

En los casos de delitos culposos, o patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas y cuyo monto no supere las cinco mil UMAs y el Ministerio Público decida no ejercer acción penal, si no hay oposición de la víctima u ofendido, el Juez de control podrá remitir el caso, el Juez Cívico con el fin de que haya acuerdo reparatorio entre las partes.

Para estos efectos será supletorio el Código Procesal Penal y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Artículo 7. De los menores de edad

Las personas menores de doce años que hayan cometido alguna infracción prevista en el presente ordenamiento, serán puestos a disposición de sus padres o tutores y sujetos a rehabilitación y asistencia social en compañía de los mismos sin excepción.

Artículo 8. Personas con enfermedades mentales

Si el infractor es una persona perturbada de sus facultades mentales, se dispondrá de inmediato la entrega a sus familiares o su internación en una clínica o institución especializada.

Las personas que padezcan enfermedades mentales no serán responsables de las faltas que cometan, por lo que la responsabilidad legal recae sobre las personas que los tengan bajo su custodia.

En todos los casos se procederá análogamente a lo dispuesto para los menores de edad en esta Ley.

Los invidentes, silentes y demás personas discapacitadas, solo serán sancionados por las infracciones que cometan si su insuficiencia no influyó de manera determinante sobre su responsabilidad en los hechos.

Los probables infractores en condición de indigencia o vagancia consuetudinaria no serán sancionados y deberán ser canalizados a las instituciones de servicio social correspondiente.

CAPÍTULO III. DE LAS SANCIONES

Artículo 9. Sanciones a infracciones cívicas

Las sanciones aplicables a las infracciones cívicas son:

- I. **Amonestación:** que es la reconvención, pública o privada que el Juez haga al Infractor;
- II. **Multa:** que es la cantidad en dinero que el infractor debe pagar a la Tesorería del Municipio y que no podrá exceder de 60 UMA, en los términos de los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. **Arresto:** que es la privación de la libertad por un período hasta de treinta y seis horas, que se cumplirá en lugares diferentes de los destinados a la detención de indiciados, procesados o sentenciados separando los lugares de arresto para varones y para mujeres;

- IV. **Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito:** Que es el número de horas que deberá servir el infractor a la comunidad en los programas preestablecidos al respecto, o el número de horas que deberá asistir a los cursos, terapias o talleres diseñados para corregir su comportamiento. El cumplimiento de esta sanción, conmutará el arresto. En caso de incumplimiento del número de horas establecido, se cumplirán las treinta y seis horas de arresto correspondiente; y
- V. **Acuerdo Reparatorio:** Será la resolución que sancione el Juez Cívico derivado de un mecanismo alternativo de solución de controversias, En caso de incumplimiento del Acuerdo, se cumplirá la sanción correspondiente.

Se considerará como exceso en la aplicación de los reglamentos de justicia cívica cuando se ponga a disposición del Juez Cívico a una persona y se determine mediante resolución que no hay causa fundada y motivada que configure infracción alguna.

Dicha resolución se pronunciará oralmente por el Juez y quedará registrada en cualquier medio contemplado por la ley.

Artículo 10. Criterios para determinar la Sanción

En la determinación de la sanción, el Juez deberá tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- I. La gravedad de la infracción;
- II. Si se causó daño a algún servicio o edificio público;
- III. Si hubo oposición o amenazas en contra de la autoridad municipal que ejecutó la detención;
- IV. Si se puso en peligro la integridad de alguna persona o los bienes de terceros;
- V. La gravedad y consecuencias de la alteración del orden en la vía pública o en algún evento o espectáculo;
- VI. Las características personales, sociales, culturales y económicas del Infractor;
y
- VII. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en la ejecución de la falta.

Será causa agravante, el ostentarse, acreditándolo o no, como funcionario público municipal, estatal o federal, pretendiendo evitar la detención y presentación ante el Juez Cívico.

En caso de que el infractor fuese reincidente, se le impondrá la sanción máxima prevista para el tipo de falta de que se trate. Se considerará reincidente al que haya cometido la misma falta en dos ocasiones dentro de un lapso de seis meses.

En todos los casos y, para efectos de la individualización de la sanción, el Juez considerará como agravante el estado de ebriedad del Infractor o su intoxicación por el consumo de estupefacientes o psicotrópicos o sustancias tóxicas al momento de la comisión de la infracción cívica; pudiéndose aumentar la sanción hasta en una mitad sin exceder el máximo constitucional y legal establecido para el caso de la multa.

Cuando la persona molestada u ofendida sea niño, niña, adulto mayor, persona con discapacidad o indigente, se aumentará la sanción hasta en una mitad sin exceder el máximo constitucional y legal establecido para el caso de la multa.

Cuando con una sola conducta se cometan varias infracciones, el Juez aplicará la sanción máxima y cuando con diversas conductas se cometan varias infracciones, acumulará las sanciones aplicables, sin exceder los límites máximos previstos en esta Ley.

Cuando una infracción se ejecute con la participación de dos o más personas, aun cuando la forma de participación no constare, a cada una se le aplicará la sanción que para la infracción señala esta Ley. El Juez podrá aumentar la sanción sin rebasar el límite máximo señalado en el caso concreto, si apareciere que los infractores se ampararon en la fuerza o anonimato del grupo para cometer la infracción.

Artículo 11. Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y prevenir el delito

En todos los casos el Juez le propondrá al Infractor la alternativa de conmutar el arresto por el número determinado de horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y prevenir el delito, de acuerdo a los programas que previamente estén registrados ante el Juzgado Cívico Municipal.

En caso de aceptar, el Juez pondrá al Infractor a disposición del funcionario o la institución encargada de llevar a cabo el programa.

Los funcionarios o instituciones encargadas de implementar los programas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y prevenir el delito deberán llevar un registro de las horas que el Infractor ha cumplido en dicho programa e informar al Juez una vez que se haya cumplido el número de horas establecido para concluir el asunto.

Si el Infractor no cumple el número de horas establecido por el programa, el funcionario o institución informará al Juez para que decrete el arresto correspondiente, el cual será inmutable.

Las personas jurídicas que resulten responsables de infracciones contenidas en los reglamentos de justicia cívica responderán a través de su representante legal, administrador único, consejo de administración o cualquier órgano que en sus estatutos sea representado debiendo, en su caso, cumplir la multa correspondiente.

Artículo 12. Plazo para el pago de las multas

Las multas deberán de ser pagadas dentro de los diez días hábiles siguientes a su imposición o en su caso en las fechas señaladas por el Juez en los términos de los reglamentos de justicia cívica, en las oficinas o módulos que para tal efecto designe Tesorería Municipal. En caso de incumplimiento, el Juez ordenará la detención del Infractor y el cumplimiento de las horas de arresto establecidas para la falta que se haya sancionado.

CAPÍTULO IV. DE LA PRECLUSIÓN, CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

Artículo 13. Definición

Por preclusión se entiende que la pérdida del derecho a formular denuncia, a imposición y ejecución de sanciones por el transcurso del tiempo; por caducidad la pérdida de las facultades de las autoridades a ejercerlas por el transcurso del tiempo; y de Prescripción la extinción de obligaciones por el transcurso del tiempo.

El derecho a formular la denuncia o la queja precluye en treinta días naturales, contados a partir de la comisión de la presunta infracción.

La facultad para ejecutar el arresto caduca en ciento veinte días contados a partir del hecho o acto consumado considerado como infracción en el reglamento de justicia cívica.

La facultad para ejecutar la multa caduca en ciento veinte días naturales, contados a partir de la fecha de la resolución que dicte el Juez.

La imposición de las sanciones por infracciones cometidas precluye en treinta días naturales contados a partir de la presentación que se haga del Probable Infractor o de su primera comparecencia.

Prescriben a favor del infractor las multas no pagadas, en un lapso de 3 años, la imposición de sanciones de cumplimiento con Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y prevenir el delito en 1 año cuando no se ejecute.

Los días para el cómputo del plazo de la preclusión, caducidad y prescripción son naturales, cuando se indiquen períodos de plazo por meses o años serán de calendario y fenecen el mismo día del mes o año que corresponda.

Para los demás plazos no señalados la caducidad y la preclusión será de 6 meses contados a partir del acto y hecho que corresponda.

Artículo 14. Interrupción de la preclusión

La preclusión se interrumpirá por la formulación de la denuncia, en el caso señalado en el primer párrafo del artículo anterior, y por las diligencias que se realicen para ejecutar la sanción.

Los plazos para el cómputo de la preclusión se podrán interrumpir por una sola vez.

La caducidad se interrumpirá cuando el supuesto infractor abandone su lugar de residencia o cambie de domicilio sin dar aviso correspondiente a las autoridades competentes y en caso de los transeúntes no residentes se interrumpe cuando abandone el municipio.

La caducidad se suspende cuando el infractor sea debidamente citado y no ocurra al Juzgado Cívico correspondiente hasta su presentación.

La prescripción se interrumpe por cada gestión de cobro que realice la autoridad.

Artículo 15. Periodo de sanción

Las infracciones a este ordenamiento sólo podrán ser sancionadas dentro del período que establezcan los reglamentos de justicia cívica.

CAPÍTULO V. DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 16. Principios procesales

El procedimiento ante el Juez Cívico Municipal se sustanciará bajo los principios de oralidad, publicidad, concentración, contradicción, inmediación, continuidad y economía procesal en una sola audiencia, con excepción de los casos que determine esta Ley.

En los términos del párrafo cuarto del Artículo 14 Constitucional, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Artículo 17. Inicio del procedimiento

Los procedimientos que se realicen ante el Juzgado Cívico Municipal, se iniciarán con la presentación del probable infractor, con la queja de particulares por la probable comisión de infracciones, o por remisión de otras autoridades que pongan en conocimiento al Juez Cívico, quien lo acordará y continuará con el trámite correspondiente.

Artículo 18. Flagrancia

Se entenderá que el probable infractor es sorprendido en flagrancia, cuando un elemento de la policía o cualquier persona presencie la comisión de la infracción, o cuando inmediatamente después de ejecutada ésta, el oficial de policía lo persiga materialmente y lo detenga. En caso de ser un particular quien por circunstancias especiales y de forma excepcional realice la detención en flagrancia, deberá dar aviso inmediatamente a los oficiales de policía para su presentación al Juez Cívico o a la autoridad más cercana.

En el caso de las faltas derivadas de tránsito de vehículos o que causen daños de a un bien mueble o inmueble de forma culposa, si las partes involucradas no se ponen de acuerdo en la forma de la reparación del daño, el policía remitirá el o los vehículos involucrados al depósito y notificará de los hechos al Juez. Cuando las partes lleguen a un acuerdo sobre la reparación de los daños antes del inicio del procedimiento, el Juez liberará los vehículos dejando constancia de la voluntad de las partes.

Artículo 19. Comparecencia por citatorio

Los reglamentos de justicia cívica establecerán los casos y las faltas en que los probables infractores deban ser presentados de inmediato ante el Juez Cívico, así mismo, los casos en que el oficial de policía procederá a la entrega de un citatorio al probable Infractor, para que éste comparezca dentro de las siguientes 72 horas hábiles ante el Juez Cívico Municipal.

Artículo 20. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias

En los casos en que haya partes en conflicto, diferentes de la autoridad, el Juez Cívico emplazará a las partes para que resuelvan la controversia a través de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias con el fin de reparar el daño y restaurar la convivencia. En caso de aceptar, los remitirá a la Unidad, donde podrán convenir los términos par afinalizar la controversia.

En caso positivo el Juez Cívico sancionará el Convenio o sugerirá cambios. En caso negativo se dará continuidad a la Audiencia.

Artículo 21. Supletoriedad del Código Procesal Penal

El Código Procesal Penal será de aplicación supletoria a las disposiciones de este capítulo.

Cuando en los procedimientos que establece esta Ley obren pruebas obtenidas por la Policía con equipos y sistemas tecnológicos, las mismas se apreciarán y valorarán.

A falta de disposición expresa se estará a lo que señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y los Principios Generales de Derecho.

Artículo 22. Supletoriedad de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal

La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal será de aplicación supletoria a las disposiciones que en materia de mecanismos alternativos contempla esta Ley.

Artículo 23. Registro de las Audiencias

Todas las audiencias serán registradas por cualquier medio tecnológico al alcance del Juez, la grabación o reproducción de imágenes y sonidos se considerará como parte de las actuaciones y registros y se conservarán en resguardo hasta por seis meses, momento en el cual, se procederá a su remisión al archivo.

Artículo 24. Obligación de Proporcionar Traductores o Intérpretes

Cuando el Probable Infractor no hable español, o se trate de un sordomudo, y no cuente con traductor o intérprete, se le proporcionará uno, sin cuya presencia el procedimiento administrativo no podrá dar inicio.

Artículo 25. Infractores adolescentes

En caso de que el Probable Infractor sea adolescente, se ajustará a lo siguiente:

- I. El Juez citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución;
- II. En tanto acude quien custodia o tutela al adolescente, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de adolescentes;
- III. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del adolescente en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas;
- IV. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez le nombrará un Defensor Público para que lo asista y defienda, después de lo cual determinará su responsabilidad;
- V. En caso de que el adolescente resulte responsable, el Juez lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta;
- VI. Cuando se determine la responsabilidad de un adolescente en la comisión de alguna de las infracciones previstas en el reglamento de justicia cívica, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto; y
- VII. Si a consideración del Juez el adolescente se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente.

Las personas menores de doce años que hayan cometido alguna infracción prevista en los reglamentos de justicia cívica, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

Artículo 26. Aceptación de responsabilidad

Si después de iniciada la audiencia, el probable infractor acepta la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada tal y como se le atribuye, el Juez dictará de inmediato

su resolución e impondrá la menor de las sanciones para la infracción de que se trate, a excepción de los casos que los reglamentos consideren faltas graves.

Si el probable infractor no acepta los cargos, se continuará el procedimiento.

Artículo 27. Revisión física y mental del infractor

Cuando el Infractor deba cumplir la sanción mediante un arresto, el Juez dará intervención al área correspondiente para que determinen su estado físico y mental antes de que ingrese al área de seguridad.

Artículo 28. Consideración para la aplicación de la sanción

El Juez determinará la sanción aplicable en cada caso concreto tomando en cuenta la naturaleza y las consecuencias individuales y sociales de la infracción, las condiciones en que ésta se hubiere cometido y las circunstancias personales del infractor, pudiendo solicitar a la institución que corresponda la información necesaria, en los casos en que las especiales circunstancias físicas, psicológicas, económicas y, en general, personales del infractor lo ameriten, de acuerdo a su consideración y a petición expresa del mismo o de persona de su confianza.

Artículo 29. Monto de las multas

El Juez tomará en consideración para determinar el monto de la multa, lo prescrito por el artículo 23 de la Constitución General.

Artículo 30. Requisitos de la sanción

Al resolver la imposición de una sanción, el Juez apercibirá al Infractor para que no reincida, haciéndole saber las consecuencias sociales y jurídicas de su conducta. Toda resolución emitida por el Juez Cívico deberá contar por lo menos con los siguientes requisitos:

- I. Constar por Escrito;
- II. Señalar el Juzgado que emite la resolución;
- III. Indicar lugar y fecha de expedición de la resolución;
- IV. Estar debidamente fundada y motivada;
- V. Realizar, en su caso una breve descripción de los supuestos hechos constitutivos de la infracción;

- VI. Ostentar la firma autógrafa del Juez Cívico correspondiente; y
- VII. Indicar los medios de defensa que tiene el Infractor en contra de la resolución, la vía y el plazo para ello.

La omisión de los requisitos a que se refieren las fracciones I a VI, viciarán de nulidad dicha resolución y procederá sanción en contra del resolutor en términos de la presente Ley.

La omisión del requisito señalado en la fracción VII tendrá por consecuencia duplicar el plazo para interposición del medio de defensa correspondiente.

Todas las actuaciones de los jueces cívicos se entenderán debidamente fundadas y motivadas y solamente se harán por escrito a petición de parte.

Artículo 31. Decreto de sanción

Si el probable infractor resulta no ser responsable de la infracción imputada, el Juez resolverá en ese sentido y decretará su retiro inmediato.

Si resulta responsable, al notificarle la resolución, el Juez decretará la multa, el arresto o el trabajo en favor de la comunidad en los términos de los reglamentos municipales de justicia cívica.

Artículo 32. Notificaciones

El Juez notificará de manera personal e inmediata, la resolución al probable Infractor y al quejoso, si estuviera presente.

Las notificaciones de citatorios, acuerdos y resoluciones surtirán sus efectos el día en que fueron hechas, serán realizadas personalmente y podrán llevarse a cabo por cualquier autoridad que señalen los reglamentos.

Las notificaciones por estrados, se harán conforme lo dispuesto y para los actos señalados únicamente en esta Ley.

Artículo 33. Condiciones del arresto

En los casos en que el Infractor opte por cumplir el arresto correspondiente, tendrá derecho a cumplirlo en las condiciones necesarias de subsistencia.

Durante el tiempo de cumplimiento del arresto, el Infractor podrá ser visitado por sus familiares o por persona de su confianza; así como por representantes de asociaciones u organismos públicos o privados, cuyos objetivos sean de trabajo social y cívico, acreditados ante el órgano competente del Municipio para estos efectos.

Artículo 34. Orden en los Juzgados Cívicos

Para conservar el orden en el Juzgado, el Juez podrá imponer las siguientes correcciones disciplinarias:

- I. Amonestación;
- II. Multa por el equivalente de 1 a 10 UMA; tratándose de jornaleros, obreros, trabajadores no asalariados, personas desempleadas o sin ingresos, se estará a lo dispuesto por el artículo 23 constitucional; y
- III. Arresto hasta por 12 horas, el Juez Cívico podrá en caso de reincidencia y circunstancias que denoten gravedad, aplicar lo dispuesto por lo señalado por el artículo 23 constitucional, fundando y motivando en todo caso su resolución.

Artículo 35. Medios de Apremio

Los Jueces a fin de hacer cumplir sus órdenes y resoluciones, podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio:

- I. Multa por el equivalente de 1 a 10 UMA; tratándose de jornaleros, obreros, trabajadores no asalariados, personas desempleadas o sin ingresos, se estará a lo dispuesto por el artículo 23 Constitucional;
- II. Arresto hasta por 12 horas; y
- III. Auxilio de la fuerza pública.

CAPÍTULO VI. DEL PROCEDIMIENTO POR PRESENTACIÓN DEL PROBABLE INFRACTOR

Artículo 36. Acción para inicio del procedimiento

La acción para el inicio del procedimiento es pública y su ejercicio corresponde a la Administración Pública Municipal, Estatal o Federal por conducto de los Oficiales de la Policía Municipal, así como de los elementos de seguridad de los distintos niveles de Gobierno.

Artículo 37. Presentación ante el Juez

Cuando el policía presencie la comisión de alguna infracción amonestará verbalmente al Presunto Infractor y lo conminará al orden. En caso de desacato o tratándose de los supuestos previstos como falta grave, el policía arrestará y presentará al Probable Infractor inmediatamente ante el Juez.

También procederá a la presentación inmediata cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada, o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.

Artículo 38. Informe Policial Homologado

La detención y presentación del Probable Infractor ante el Juez, constará en el Informe Policial Homologado en términos de la legislación de la materia, la cual contendrá por lo menos los siguientes datos:

- I. Nombre, edad y domicilio del Probable Infractor, así como los datos de los documentos con que los acredite;
- II. Una relación de los hechos que motivaron la detención, describiendo las circunstancias de tiempo, modo, lugar, así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento;
- III. Nombre, domicilio del ofendido o de la persona que hubiere informado de la comisión de la infracción, si fuere el caso, y datos del documento con que los acredite. Si la detención es por queja, deberán constar las circunstancias de comisión de la infracción y en tal caso no será necesario que el quejoso acuda al Juzgado;
- IV. En su caso, la lista de objetos recogidos, que tuvieran relación con la probable infracción;

- V. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del policía que hace la presentación, así como en su caso número de vehículo; y
- VI. El juzgado al que hará la presentación del probable infractor, domicilio y número telefónico.

El policía proporcionará al quejoso, cuando lo hubiere, una copia del acta policial e informará inmediatamente a su superior jerárquico de la detención del probable infractor.

Artículo 39. Procedimiento

El Juez Cívico desarrollará el procedimiento en atención a lo siguiente:

- I.** En los casos donde la falta derive de una controversia entre particulares el Juez emplazará a las partes para que resuelvan la controversia a través de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias con el fin de reparar el daño y restaurar la convivencia.
- II.** En el caso de que las partes determinen no utilizar dichos mecanismos o sea una imputación de la autoridad:
 - a) El Juez presentará la imputación contenida en el acta policial, o en su caso en la queja, y si lo considera necesario, solicitará la declaración del policía o del quejoso. Tratándose de la conducta prevista para los casos de daños en bienes muebles e inmuebles en forma culposa con motivos de tránsito de vehículos, la declaración del policía será obligatoria;
 - b) El Juez omitirá mencionar el domicilio del quejoso;
 - c) Otorgará el uso de la palabra al Probable Infractor o a su defensor, para que formule las manifestaciones que estime convenientes y ofrezca en su descargo, las pruebas de que disponga;
 - d) Se admitirán todo tipo de pruebas en el proceso y las demás que a criterio del Juez sean idóneas en atención a las conductas imputadas y su valoración estará sujeta a lo dispuesto en el Código Procesal Penal;

- e) Acordará la admisión de las pruebas y las desahogará de inmediato. En el caso de que el Probable Infractor no presente las pruebas ofrecidas, las mismas serán desechadas en el mismo acto; y
- f) Resolverá sobre la responsabilidad del Probable Infractor.

Cuando se actualice la conducta prevista en la fracción I de este artículo y después de concluido el procedimiento establecido, el Juez ordenará la devolución del vehículo conducido por quien resulte responsable de los daños causados, únicamente cuando se firme el convenio respectivo o quede suficientemente garantizada su reparación; y en caso contrario, pondrá el vehículo a disposición de la autoridad competente.

Artículo 40. Ubicación del probable infractor

En tanto se inicia la audiencia, el Juez ordenará que el Probable Infractor sea ubicado en la sección correspondiente, a excepción de las personas mayores de 65 años y personas con discapacidad, las que deberán permanecer en la sala de audiencias.

Artículo 41. Probable infractor intoxicado

Cuando el Probable Infractor se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, el Juez ordenará al médico que, previo examen que practique, dictamine su estado y señale el plazo probable de recuperación, que será la base para fijar el inicio del procedimiento. En tanto se recupera será ubicado en la sección que corresponda o trasladado a su domicilio.

Artículo 42. Infractores peligrosos

Tratándose de probables infractores que por su estado físico o mental denoten peligrosidad o intención de evadirse del Juzgado, se ordenará su vigilancia hasta que se inicie la audiencia.

Artículo 43. Infractores con enfermedad o discapacidad mental

Cuando el probable infractor esté enfermo o tenga una discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Municipio que deban intervenir, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera.

Artículo 44. Información de derecho a la defensa

Cuando comparezca el probable infractor ante el Juez, éste le informará del derecho que tiene a comunicarse con persona para que le asista y defienda.

En todo caso el Probable Infractor tendrá derecho a comparecer con una persona de su confianza.

Artículo 45. Defensor

Si el Probable Infractor solicita comunicarse con persona que le asista y defienda, el Juez suspenderá el procedimiento, dándole dentro del juzgado las facilidades necesarias, y le concederá un plazo que no excederá de dos horas para que se presente el defensor o persona que le asista. Si éste no se presenta, el Juez le nombrará un defensor público, o, a solicitud del Probable Infractor, éste podrá defenderse por sí mismo, salvo que se trate de menores o incapaces.

CAPÍTULO VII. DEL PROCEDIMIENTO POR QUEJA

Artículo 46. Quejas por particulares

Los particulares podrán presentar quejas orales o por escrito ante el Juez o ante la Policía, quienes de inmediato informarán a aquél por hechos constitutivos de probables infracciones. El Juez considerará los elementos contenidos en la queja.

La queja deberá contener nombre y domicilio de las partes, relación de los hechos motivo de la queja y firma del quejoso; asimismo cuando el quejoso lo considere relevante podrá presentar fotografías o videgrabaciones relacionadas a la probable infracción, las cuales calificará el Juez y tendrán valor probatorio.

Artículo 47. Preclusión y prescripción

El derecho a formular la queja precluye en los términos de esta Ley considerando días naturales, contados a partir de la comisión de la probable infracción. La prescripción se interrumpirá por la formulación de la queja.

Artículo 48. Insuficiencia de la queja

En caso de que el Juez considere que la queja no contiene elementos suficientes que denoten la posible comisión de una infracción las desechará de plano, fundando y motivando su resolución. Si lo estima procedente, notificará de forma inmediata o girará citatorio al quejoso y al Probable Infractor para que acudan dentro de los tres días siguientes a su notificación advirtiéndole sobre las quejas notoriamente improcedentes.

Las quejas notoriamente improcedentes serán sujetas a sanción por las UMA que corresponda a la infracción o infracciones que se trate, y para su imposición se ajustarán a los lineamientos que establezcan los reglamentos.

Artículo 49. Citatorio y notificación a las partes

El citatorio que emita el Juez a las partes, será notificado por quien determine el Juez, y deberá contener, cuando menos, los siguientes elementos:

- I. Escudo de la ciudad y folio;
- II. El Juzgado que corresponda, el domicilio y el teléfono del mismo;
- III. Nombre y domicilio del Probable Infractor;
- IV. La probable infracción por la que se le cita;
- V. Nombre del quejoso;
- VI. Fecha y hora de la celebración de la audiencia;
- VII. Nombre del juez que emite el citatorio;
- VIII. Nombre, cargo y firma de quien notifique;
- IX. Se requerirá a las partes a fin de que aporten los medios de convicción que estimen pertinentes desahogar en la audiencia; y
- X. El contenido del artículo 50 y el último párrafo del artículo 48 de esta Ley.

El notificador recabará el nombre y firma de la persona que reciba el citatorio o la razón correspondiente.

Si el Probable Infractor fuese menor de edad, la citación se dirigirá a él mismo y se ejecutará en todo caso en presencia y por medio de quien ejerza la patria potestad, la custodia o la tutoría de derecho o de hecho.

Si el Probable Infractor se negase a firmar el citatorio, se levantará acta circunstanciada, haciendo constar tal circunstancia. Hecho lo anterior, se dejará instructivo fijado en la puerta del domicilio, para que en el término de dos días acuda al juzgado

correspondiente a notificarse, pasado ese tiempo, se notificará por estrados del Juzgado la cual durará tres días en el mismo, fenecido el término se tendrá por notificado y se continuará con el proceso.

Artículo 50. Consecuencias de la Inasistencia del Quejoso o del Probable Infractor

En caso de que el quejoso no se presentare, se desechará su queja y se procederá de conformidad con el artículo 48 de esta Ley, y si el que no se presentare fuera el Probable Infractor, el Juez librará orden de presentación en su contra, turnándola de inmediato al jefe de sector de Policía que corresponda a su domicilio, misma que será ejecutada bajo su más estricta responsabilidad, sin exceder de un plazo de 48 horas.

Artículos 51. Órdenes de Presentación

Los policías que ejecutan las órdenes de presentación, deberán hacerlo sin demora alguna, haciendo comparecer ante el Juez a los probables infractores a la brevedad posible, observando los principios de actuación a que están obligados, so pena de las sanciones aplicables en su caso.

Artículo 52. Verificación de asistencia de los intervinientes

Al iniciar el procedimiento, el Juez verificará que las condiciones para que se lleve a cabo la audiencia existan. Asimismo, el Juez verificará que las personas ausentes hayan sido citadas legalmente.

En caso de que haya más de un quejoso, deberán nombrar un representante común para efectos de la intervención en el procedimiento.

Artículo 53. Emplazamiento a Mecanismos Alternativos

Al inicio del procedimiento, el Juez emplazará a las partes para que se repare el daño y se restaure la convivencia en los términos de esta ley.

Artículo 54. Procedimiento

En el caso de que las partes manifestaran su voluntad de no conciliar, se dará por concluido el procedimiento de conciliación y se iniciará la audiencia sobre la responsabilidad del citado, en la cual el Juez, en presencia del quejoso y del Probable Infractor, llevará a cabo las siguientes actuaciones:

- I. Presentará los hechos consignados en la queja, la cual podrá ser ampliada por el quejoso;
- II. Otorgará el uso de la palabra al quejoso para que ofrezca las pruebas respectivas;

- III. Otorgará el uso de la palabra el Probable Infractor, o a su representante legal, para que formule las manifestaciones que estime convenientes y ofrezca pruebas en su descargo;
- IV. Acordará la admisión de las pruebas y las desahogará de inmediato; y
- V. Resolverá sobre la conducta imputada, considerando todos los elementos que consten en el expediente sobre la responsabilidad del probable infractor.

Se admitirán como pruebas las testimoniales, las fotografías, las videograbaciones, y las demás que, a juicio del Juez, sean idóneas y pertinentes en atención a las conductas imputadas por el quejoso.

Para el caso de las fotografías y videograbaciones, quienes las presenten deberán proporcionar al Juez los medios para su reproducción al momento del desahogo de la prueba, en caso contrario estas serán desechadas.

En el caso de que el quejoso o el Probable Infractor no presentaren en la audiencia las pruebas ofrecidas, serán desechadas en el mismo acto. Cuando la presentación de las pruebas ofrecidas dependiera del acto de alguna autoridad, el Juez suspenderá la audiencia y señalará día y hora para la presentación y desahogo de las mismas.

Tratándose de daños causados con motivo del tránsito de vehículos, el Juez deberá ordenar en todos los casos la intervención de los policías que tuvieron conocimiento de los hechos.

Artículo 55. Procedimiento con Orden de Presentación

En el supuesto de que se libre orden de presentación al Probable Infractor y el día de la audiencia no estuviere presente el quejoso, se llevará a cabo el procedimiento por Infractor, y si se encuentra el quejoso, se llevará cabo el procedimiento por queja.

Para el trámite de asuntos relacionados con infracciones de tránsito ante el Juzgado Municipal, se estará a lo indicado en el procedimiento por queja.

Artículo 56. Medidas Cautelares y providencias Precautorias

El Juez podrá, cuando lo estime conducente, decretar las medidas cautelares y providencias necesarias, para salvaguardar algún bien jurídico determinado en el ámbito de su competencia.

CAPÍTULO VIII. DE LA COMPETENCIA, ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, Y ATRIBUCIONES DEL JUEZ CÍVICO

Artículo 57. Requisitos para Ocupar el Cargo de Juez Cívico

Son requisitos para ocupar el cargo de Juez Cívico:

- I. Ser ciudadano residente del Municipio;
- II. Ser Licenciado en derecho acreditado por institución con reconocimiento oficial de estudios;
- III. No haber sido condenado por delito doloso; y
- IV. Tener experiencia profesional comprobable de al menos 3 años en materias afines.

Artículo 58. Nombramiento de Jueces Cívicos

Los Jueces Cívicos serán nombrados por el Presidente Municipal y ratificados por la mayoría simple de los miembros del Cabildo. Desempeñarán su encargo por un período de cuatro años pudiendo ser reelectos hasta en tres ocasiones.

Artículo 59. Fe pública

El Juez Cívico Municipal dará fe de todas las actuaciones que se lleven a cabo en su juzgado sin poder delegar dicha función en ningún funcionario.

Artículo 60. Personal del Juzgado Cívico

El Juzgado Cívico contará con el personal administrativo necesario para el desempeño de sus funciones.

Artículo 61. Jerarquía del Juez Cívico

El Juez Cívico Municipal exclusivamente en el ejercicio de sus atribuciones, girará instrucciones a los elementos de la Policía Municipal por conducto del superior jerárquico de esta.

Artículo 62. Atribuciones de los Jueces Cívicos

Serán atribuciones de los Jueces Cívicos, las siguientes:

- I. Conocer de las infracciones y resolver sus recursos por violación a los reglamentos de justicia cívica de los municipios, a los reglamentos de Tránsito y Vialidad y los demás cuerpos normativos municipales que determine el H. Ayuntamiento;
- II. Resolver sobre la responsabilidad de los Probables Infractores;
- III. Ejercer las funciones conciliatorias a que se refiere el Capítulo XI de este ordenamiento;
- IV. Aplicar las sanciones establecidas en esta norma;
- V. Emitir los lineamientos y criterios a que se sujetará el juzgado;
- VI. Supervisar y vigilar el funcionamiento del Juzgado a fin de que el personal realicen sus funciones conforme a la ley y los reglamentos que al efecto se expidan, a las disposiciones legales aplicables y a los criterios y lineamientos que establezca;
- VII. Recibir para su guarda y destino correspondiente, los documentos que le remita el juzgado;
- VIII. Operar un registro de infractores a fin de proporcionar al juzgado antecedentes de ellos;
- IX. Autorizar los registros que llevará el juzgado, en los términos de esta Ley;
- X. Expedir constancias únicamente sobre hechos asentados en los registros del juzgado cuando lo solicite el denunciante, el Probable Infractor, el Infractor o quien tenga interés legítimo; y
- XI. Enviar al H. Ayuntamiento un informe periódico que contenga los asuntos tratados y las resoluciones que haya dictado.

Artículo 63. Atribuciones colegiadas de los Jueces Cívicos

Para la mejor administración de los juzgados cívicos, los jueces de manera colegiada tendrán además las siguientes atribuciones:

- I. Determinar el número de juzgados que deban funcionar en su Municipio de acuerdo al presupuesto;
- II. Establecer la delimitación del ámbito de jurisdicción territorial de cada juzgado, dentro de la circunscripción territorial a la que pertenezca;
- III. Emitir los lineamientos y criterios de carácter técnico y jurídico a que se sujetarán los juzgados;
- IV. Recibir para su guarda y destino correspondiente, los documentos que le remitan los juzgados;
- V. Operar un registro de infractores a fin de proporcionar a los juzgados antecedentes de aquéllos, para efectos de la individualización de la sanción; y
- VI. Las demás que le confieran otros ordenamientos.

Artículo 64. Funciones de la Policía

Corresponderá a la Policía:

- I. Prevenir la comisión de infracciones, mantener la seguridad y el orden públicos y la tranquilidad de las personas;
- II. Detener y presentar ante el juez a los infractores flagrantes, en los términos de esta Ley;
- III. Extender y notificar citatorios, así como ejecutar órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento que establece en esta Ley;
- IV. Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos;
- V. Supervisar y evaluar el desempeño de sus elementos en la aplicación del presente Reglamento, considerando el intercambio de información con las autoridades correspondientes; y
- VI. Incluir en los programas de actualización policial, la materia de Justicia Cívica.

CAPÍTULO IX. DE LAS ACTIVIDADES PARA REESTABLECER LA CONVIVENCIA COTIDIANA Y PREVENIR EL DELITO

Artículo 65. Duración

Las Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y prevenir el delito se desarrollarán por un lapso de entre 10 y 80 horas de trabajo en favor de la comunidad. En ningún caso podrán realizarse dentro de la jornada laboral del infractor.

Artículo 66. Sustitución de Sanción

El Juez, valorando las circunstancias personales del infractor, podrá acordar la suspensión de la sanción impuesta y señalar los días, horas y lugares en que se llevarán a cabo las actividades de trabajo en favor de la comunidad y, sólo hasta la ejecución de las mismas cancelará la sanción de que se trate.

Artículo 67. Definición de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y prevenir el delito

Se entenderá por Medidas para Restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito las actividades y programas registrados en el Juzgado Cívico en los términos de la legislación aplicable.

Artículo 68. Supervisión de las Medidas para Restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito

Las Medidas para Restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito se llevarán a cabo bajo la supervisión del Juez quien podrá auxiliarse de la policía o del personal del municipio.

Artículo 69. Incumplimiento de las Medidas para Restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito

En el supuesto de que el infractor no realice las actividades relativas a las Medidas para Restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito, el Juez emitirá la orden de presentación a efecto de que el arresto sea ejecutado de inmediato.

CAPITULO X. DE LOS JUZGADOS CÍVICOS

Artículo 70. Horario de lo Juzgados

Los juzgados cívicos actuarán las 24 horas los 365 días del año en los turnos y con las modalidades que los jueces establezcan.

Artículo 71. Conclusión de Asuntos por Turno

El Juez tomará las medidas necesarias para que los asuntos sometidos a la consideración del juzgado durante su turno se terminen dentro del mismo y solamente dejará pendientes de resolución aquellos que por causas ajenas al juzgado no pueda concluir, lo cual se hará constar en el registro.

Artículo 72. Atribución para Solicitar Documentos

Los jueces podrán solicitar a los servidores públicos los datos e informes o documentos sobre asuntos de su competencia, para mejor proveer.

Artículo 73. Control del Juez sobre el Juzgado

El Juez, dentro del ámbito de su competencia y bajo su estricta responsabilidad, cuidará que se respeten la dignidad y los derechos humanos y por tanto, impedirá todo maltrato o abuso físico o verbal, cualquier tipo de incomunicación, exacción o coacción moral en agravio de las personas presentadas o que comparezcan al juzgado.

Artículo 74. Registro de Audiencias

Los juzgados dejarán constancia en el Registro de la información, desahogada en las audiencias y de los documentos presentados en las mismas.

Artículo 75. Autorización de documentos oficiales

El Juzgado proporcionará a los elementos de la policía los talonarios de citatorios y las boletas de remisión autorizadas y foliadas progresivamente. En los juzgados estarán a disposición de los elementos de la policía las boletas de remisión, debiendo llevarse un control de aquéllas con que se remitan a los presuntos infractores de que conozcan los juzgados y de las boletas de remisión que emitan los elementos de la policía.

Los talonarios, citatorios y boletas podrán ser archivados de manera digital.

Artículo 76. Espacios físicos

Los juzgados contarán con los espacios físicos siguientes;

- I. Sala de Audiencias;
- II. Espacio para el trabajo de la Unidad; y
- III. Oficinas Administrativas.

CAPITULO XI. DE LAS UNIDAD DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL JUZGADO CÍVICO.

Artículo 77. De la Unidad

Los juzgados cívicos deberán contar con unidades especializadas en mecanismos alternativos de resolución de controversias.

Las unidades deberán tramitar los Mecanismos Alternativos previstos en esta Ley y ejercitar sus facultades con independencia técnica y de gestión. Asimismo realizarán acciones tendientes al fomento de la cultura de paz.

Para cumplir con las finalidades señaladas en el párrafo precedente, las unidades contarán con Facilitadores certificados y demás personal profesional necesario para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 78. Estructura

El Consejo Nacional de Seguridad Pública a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública emitirá los lineamientos y protocolos necesarios para establecer la estructura y los protocolos de actuación de la Unidad.

CAPÍTULO XII. DE LOS CENTROS DE DETENCIÓN MUNICIPAL

Artículo 79. Obligación

La Policía Municipal establecerá y administrará los Centros de Detención Municipal.

Artículo 80. Exclusividad de Infractores

En los Centros de Detención Municipales únicamente deberán encontrarse los responsables de la comisión de faltas administrativas o infractores de Reglamentos Municipales, a quienes se les haya impuesto la sanción de arresto, y nunca por más de 36 treinta y seis horas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sólo excepcionalmente y de manera temporal se podrán custodiar en dichos establecimientos a los probables responsables de la comisión de algún delito que hayan sido detenidos en flagrancia o como consecuencia de una orden de aprehensión, siempre en celda separada, por el tiempo necesario para tramitar su traslado a los centro de detención del Órgano Jurisdiccional.

Artículo 81. Espacios físicos

Los Centros de Detención Municipal contarán con los espacios físicos siguientes:

- I. Área de Registro;
- II. Sección de Recuperación de Personas en Estado de Ebriedad o Intoxicadas;
- III. Áreas de detención para infractores; y
- IV. Sección Médica.

Las secciones mencionadas en las fracciones II y III, contarán con departamentos separados para hombres y mujeres.

Artículo 82. Seguridad del Juzgado

La seguridad del Centro de Detención Municipal será garantizada por elementos de la Policía Municipal.

CAPÍTULO XIII. DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Artículo 83. Definitividad

El recurso administrativo procederá exclusivamente cuando la resolución del juez cívico sea definitiva.

En contra de las resoluciones que dicten los jueces cívicos en la aplicación de los reglamentos de Justicia Cívica las entidades preverán en su legislación el recurso administrativo correspondiente ante los tribunales contenciosos administrativos.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. Las legislaturas de los estados deberán aprobar sus respectivas leyes de justicia cívica con base en el presente decreto en un plazo no mayor de 180 días a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

ARTÍCULO TERCERO. Los municipios de más de 100 mil habitantes deberán implementar obligatoriamente lo establecido en esta ley y la respectiva de su entidad federativa, a partir del 1 de Enero de 2024.

ARTÍCULO CUARTO. El Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá aprobar y emitir en un plazo no mayor de noventa días las bases de organización, capacitación y certificación de los juzgados cívicos municipales y de sus Unidades de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, así como los programas mínimos de Medidas para Restituir la Convivencia y Prevenir el Delito para dichos organismos municipales.

ATENTAMENTE



Diputado Jorge Álvarez Máynez
Grupo Parlamentario de Movimiento
Ciudadano
Cámara de Diputados
LXV Legislatura

Palacio Legislativo de San Lázaro, 20 de septiembre de 2022.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS, PRESENTADA POR DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN DEL DELITO, JUSTICIA PENAL Y JUSTICIA CÍVICA.

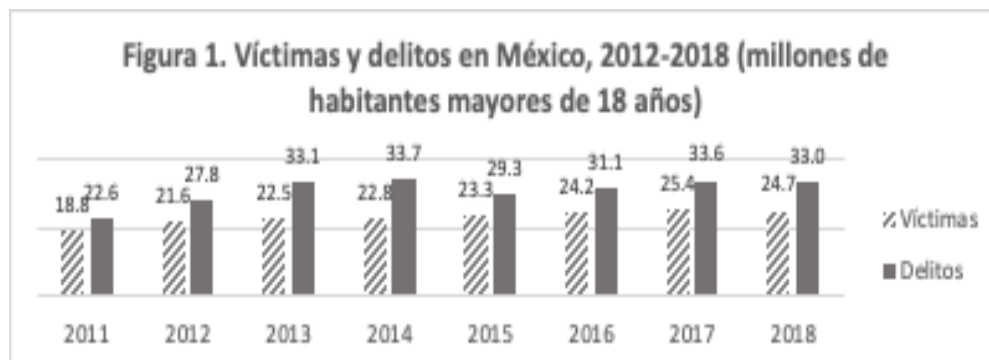
Los suscritos, diputadas y diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura de la Cámara de DIPUTADOS, con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Artículo 6, numeral 1, fracción I y los Artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta Asamblea la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 6, 14, 16, 17, 18, 19 20, 21, 23, 28, 73, 82, 89, 90, 95, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 119, 123 Y el artículo decimocuarto transitorio del decreto del 8 de julio de 1921, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, con base a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. El problema de seguridad pública en el país sigue siendo muy grave. El número de delitos y de víctimas se ha incrementado de manera sostenida, pasando de 18 a 24 millones de víctimas y de 23 a 33 millones de delitos entre 2010 y 2018. En 2019, el 78.9% de la población manifestó sentirse insegura en su entidad federativa, lo que modifica sus hábitos, sus relaciones con el resto de la sociedad y su visión del futuro¹, generando una sensación de desasosiego en la sociedad².

¹ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 y 2019.

² Elaboración propia con base en cifras de ENVIPE 2012 a 2019.



Durante el año 2020 la prevalencia de delitos

El agravamiento del problema de inseguridad también es evidente en las cifras de homicidios intencionales. Mientras que en el año 2000 se cometieron poco menos de 11 mil homicidios, para el año 2018 fueron casi 37 mil. Lo anterior representa un incremento en la tasa de homicidio de 10.9 a 29.3 víctimas por cada 100 mil habitantes³. Para poner en perspectiva la gravedad de dicha cifra, en 2019 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, señaló a América Latina como la región con más altos índices de violencia homicida en el mundo, con una tasa de 25.9 homicidios por cada 100 mil habitantes. En otras palabras, en la región con el problema más serio de violencia homicida, nuestro país se ubica poco más de 3 puntos porcentuales por encima de la media regional⁴.

³ UNODC. Global study on homicide: homicide trends, patterns and criminal justice response.

⁴ Elaboración propia con datos de Estadísticas de Mortalidad de INEGI y proyecciones de población a mitad de año 1950-2050 de CONAPO.



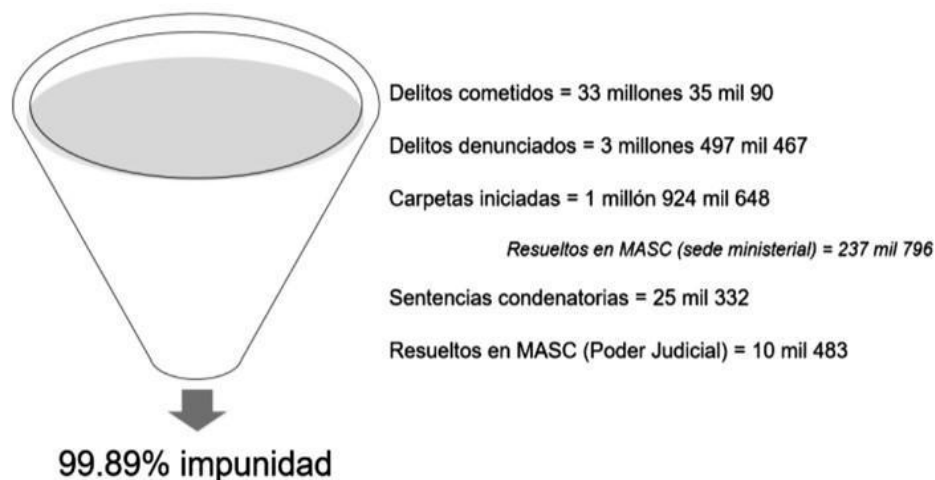
Si bien el problema de la inseguridad puede ser atribuido a diversos factores demográficos, económicos y sociales, todos ellos lejos del alcance del Sistema de Justicia Penal (SJP) – policías, ministerios públicos, defensores, jueces, ejecución de sanciones–, uno de los factores que en mayor medida contribuyen a que este fenómeno no se resuelva y siga agravándose es la “Impunidad”; es decir, la incapacidad del SJP para investigar los hechos delictivos, ubicar a los responsables, generar evidencia (legal) que los inculpe, procesarlos adecuadamente y, en su caso, sancionarlos de acuerdo con lo establecido en la ley.

En las últimas décadas, distintas voces han propuesto sólidas metodologías para calcular la dimensión del problema de impunidad en el SJP.

Por un lado, Guillermo Zepeda⁵ plantea una metodología que toma como base el número de delitos cometidos (calculados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE), y lo compara contra el número de denuncias procedentes ante el Ministerio Público que fueron procesadas ante un juez y que terminaron en una sentencia condenatoria. Siguiendo este cálculo, la tasa de impunidad a nivel nacional sería del 99.89% (ver Figura 3); es decir, la probabilidad de que un criminal sea procesado y sancionado por haber cometido un delito es de apenas poco más del 0.1%.

⁵ Guillermo Zepeda (2004). Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México

FIGURA 3 Impunidad en México 2018⁶

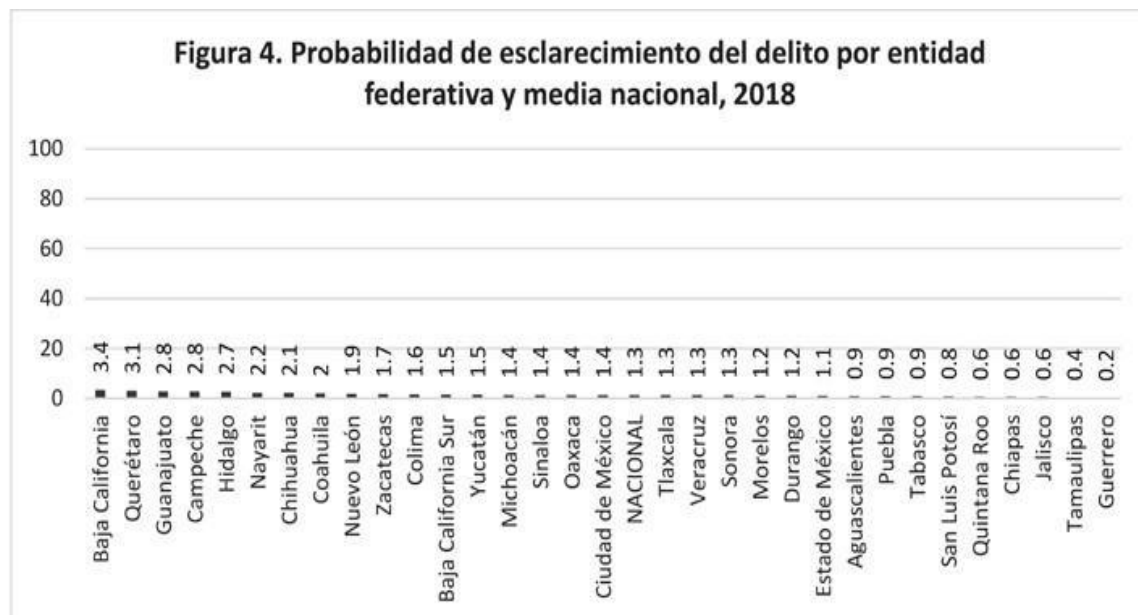


De manera complementaria, el mismo autor propone una medida de probabilidad de esclarecimiento del delito. Este cálculo parte de la comparación entre los delitos declarados, la cifra negra (proporción de delitos no denunciados), y las estadísticas de resolución de asuntos que llegan a conocimiento del Ministerio Público, tal y como lo reportan las propias Procuradurías y Fiscalías de las entidades del país.

Siguiendo este método de cálculo, se establece que la cifra negra en 2019 fue del 93.2%; es decir, solo el 6.8% de los delitos ocurridos se denunciaron e integraron en una carpeta de investigación. Ahora bien, de dicha minoría de asuntos que fueron investigados, solo el 19.4% se resolvió de forma efectiva. En este sentido, la probabilidad de que un delito se denuncie, después se integre en una carpeta de investigación, y posteriormente se resuelva de forma efectiva, es apenas del 1.3% (ver Figura 4⁷).

⁶ Elaboración propia siguiendo la metodología de Guillermo Zepeda op. cit., y con datos de ENVIPE 2019, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019, y Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019.

⁷ Elaboración propia con base en datos de Zepeda y Jiménez, 2019. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>



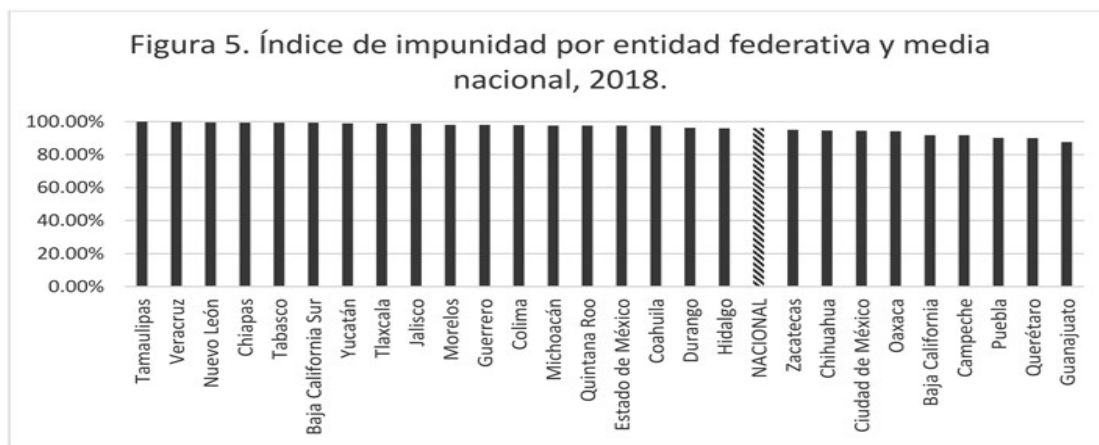
Por su parte, la organización México Evalúa propone un enfoque distinto mediante su Índice de Impunidad. A diferencia de la medición descrita por Zepeda, este índice se enfoca exclusivamente en identificar la impunidad directa, entendida como la capacidad que tiene la autoridad de procesar efectivamente los hechos que son de su conocimiento (denuncias integradas en carpetas de investigación); y no toma en cuenta el segmento de delitos ocurridos que no se denunciaron (cifra negra). En este sentido, vale la pena resaltar que, en la lógica del sistema acusatorio, en este cálculo se contemplan como respuestas efectivas no solo las sentencias condenatorias, sino también las salidas alternas y anticipadas previstas por la legislación. Por otro lado, se desestiman los casos donde hubo sobreseimiento o no ejercicio de la acción penal.

En esta metodología, el índice se expresa en la forma de un porcentaje; mientras mayor sea dicho porcentaje, mayor será la impunidad, lo que implica que hubo un mayor número de casos en los que el SJP no logró ofrecer una respuesta efectiva. A pesar de las diferencias metodológicas, este índice también evidencia un elevado nivel de impunidad en el país, con una media nacional de 96.14%; es decir, del total de casos conocidos por las autoridades de procuración de justicia, sólo se ofreció una salida efectiva en menos de 4% (ver Figura 5).

Resulta revelador el análisis que se plantea acerca de las entidades con menores niveles de impunidad (que aún así resulta elevada: la entidad mejor evaluada, Guanajuato, tiene una impunidad del 85.7%). En varias de las entidades mejor evaluadas, la menor impunidad se explica por el uso intensivo de acuerdos reparatorios en sede ministerial y del archivo temporal. Lo primero, sin ser necesariamente negativo, podría indicar una concentración excesiva de recursos en delitos no graves (por ejemplo, patrimoniales no violentos o delitos culposos).

Adicionalmente, estos asuntos tienen la peculiaridad de resolverse sin sanción judicial, lo cual puede abrir oportunidades para la corrupción o discrecionalidad en dicha función, desvirtuando su función reparatoria para las víctimas. Por otra parte, el uso del archivo temporal tampoco resulta un indicador negativo en sí mismo, pero resulta preocupante que a nivel nacional únicamente el 3.7% de estas investigaciones se reactivan. En este sentido, el archivo temporal podría estar señalando una falsa noción de eficiencia en la resolución de asuntos en sede ministerial, sin ofrecer realmente acceso a la justicia para las víctimas⁸.

8



⁸ Elaboración propia con información de México Evalúa (2019). “Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México”, publicado por México Evalúa. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2018-3.pdf>

Finalmente, siguiendo el mismo método de cálculo, pero aplicado a los asuntos conocidos y procesados por la Fiscalía General de la República, la organización presenta el índice de impunidad federal. Las cifras no difieren significativamente del fuero común: la impunidad a nivel federal se ubicó en 94.6%; es decir, solo el 5.4% de los asuntos conocidos a nivel federal se resolvió de manera efectiva. Vale la pena llamar la atención sobre un factor relevante: la proporción de casos en los que se determinó el no ejercicio de la acción penal (NEAP) aumentó significativamente. Mientras que. En 2015 la proporción de casos determinados como NEAP fue de 36%, en 2018 esa proporción ascendió a 41%. Al igual que se señaló en los casos anteriores, esto podría implicar un espejismo de que se está abatiendo el rezago de casos y mejorando la eficacia del sistema, cuando la realidad bien podría implicar que no se está atendiendo el fondo de los asuntos ni garantizando el acceso a la justicia⁹.

III. Impunidad factor clave de la inseguridad

Los factores sociales de la inseguridad se resolverán con políticas de esa índole, pero el crecimiento exponencial de la criminalidad sólo se explica en el marco de un SJP débil que permite niveles exageradamente altos de impunidad; y por ello es fundamental darle orden conceptual, legal, presupuestario y administrativo.

Es evidente que con una posibilidad tan baja de que un delincuente sea procesado y sancionado por el sistema de seguridad pública y justicia penal, el incentivo que tienen los individuos para ingresar a las filas de la delincuencia o los delincuentes para seguir delinquir y cometer ilícitos de mayor gravedad e impacto es muy alto. La impunidad genera una espiral ascendente que va integrando nuevos reclutas a las filas de la delincuencia.

Cascada de reformas

Desde 1983, el Estado mexicano ha promovido un importante número de medidas frente

⁹ La información descrita en los párrafos anteriores fue obtenida del informe “Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México” (op cit)

al creciente problema de la inseguridad y la criminalidad. La Constitución y las leyes secundarias se han modificado, se han creado nuevos tipos penales y se ha endurecido la sanción a otros ya existentes. Adicionalmente, se han fortalecido las facultades y la autonomía del Ministerio Público y se desarrolló un nuevo sistema procesal penal, y se han creado y reformado diferentes cuerpos de policía, tanto federales como estatales y municipales. También se ha involucrado de manera creciente a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Al mismo tiempo, se han incrementado presupuestos en algunas áreas de seguridad y justicia y se han desarrollado mecanismos de coordinación, capacitación, compensación y servicio de carrera, tanto en policías como en Ministerios Públicos, defensores y jueces.

Asimismo, se han llevado a cabo todo tipo de reformas para controlar los problemas de impunidad, no solo entre criminales sino también entre malos policías, ministerios públicos y jueces que habiendo cometido delitos siguen impunes.

A pesar de dichos esfuerzos, como es sabido, el problema sigue sin resolverse. La inseguridad y la criminalidad siguen siendo la principal preocupación de los mexicanos¹⁰, una de las principales restricciones para el desarrollo y, de manera creciente, un serio problema de gobernabilidad en distintas regiones del país.

Nuevas reformas ¿para qué?

En este contexto, es importante cuestionarse si ya no es necesario hacer reformas legales y en lugar de eso profundizar y fortalecer la implementación de las reformas que ya se han aprobado, particularmente la de 2008 que permitió la transformación del Sistema Inquisitivo a otro de corte “Acusatorio”, o si todavía es necesario insistir en reformas normativas que eliminen las restricciones que tiene el Sistema de Justicia Penal para resolver de fondo el problema y dejar satisfecha a la sociedad.

¹⁰ Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI (2019), el 67.2% de los mexicanos considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja al país hoy en día. Adicionalmente un 26.3% opina que el principal problema del país es la falta de castigo a delincuentes, mientras que un 18.4% considera que la problemática más importante es el narcotráfico.

La respuesta es afirmativa en ambos casos, es primordial insistir y profundizar en todo lo positivo que ha generado el Sistema Acusatorio, pero al mismo tiempo es fundamental eliminar las restricciones normativas y presupuestales que han impedido su pleno desarrollo y una disminución real, sustancial y definitiva de los niveles de impunidad.

El Sistema Acusatorio ha permitido mejoras sustanciales en el proceso penal, destacadamente, la oralidad y la publicidad de las audiencias, la presencia de los jueces en las mismas. lo que ha permitido mayor claridad en sus resoluciones, los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en sede judicial y aunque de manera marginal, en algunos estados un mejor desempeño –aunque no necesariamente en sus resultados– de policías y fiscalías (Zepeda Lecuona y Jiménez Rodríguez, 2019¹¹).

Sin embargo, como ya hemos mencionado, la impunidad sigue siendo exageradamente alta (escondida por la forma en que se presentan las cifras y la definición que se les da) porque las víctimas deciden no denunciar (de inicio 90% de impunidad), por el uso indiscriminado de las salidas alternas o del principio de oportunidad (NEAP) en sede ministerial y por la incapacidad generalizada de casi todas las fiscalías para llevar a cabo investigaciones que permitan procesos penales *que protejan al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen*.

IV. Cobertura, capacidades y facultades para enfrentar al crimen

La ENVIPE calculó que en 2018 se cometieron alrededor de 33 millones de delitos; sin embargo, no hay un cálculo aceptable del número de delincuentes que los cometieron. No obstante, lo anterior, es posible aceptar que no hay 33 millones de delincuentes en México, sino que –considerando que cada delincuente puede cometer varios delitos– la cifra sea mucho menor. Quizás entre 600 mil y 800 mil personas que, en un país de 130 millones de habitantes, equivale a menos del 1% de la población.

¹¹ Este País. Septiembre de 2019.

Los diversos registros de INEGI¹² muestran que en 2018 el SJP contaba con 184,443 policías estatales, 153,414 policías municipales y 10,237 policías estatales ministeriales; 12,036 agentes y fiscales del Ministerio Público; 4,216 defensores públicos, 1,563 jueces penales¹³, 38,494 espacios (camas útiles) en Centros Penitenciarios Federales y 181,432 espacios (camas útiles) en los Centros Penitenciarios Estatales, sin contar con todos aquellos delincuentes que no necesariamente reciban como sentencia la privación de la libertad.

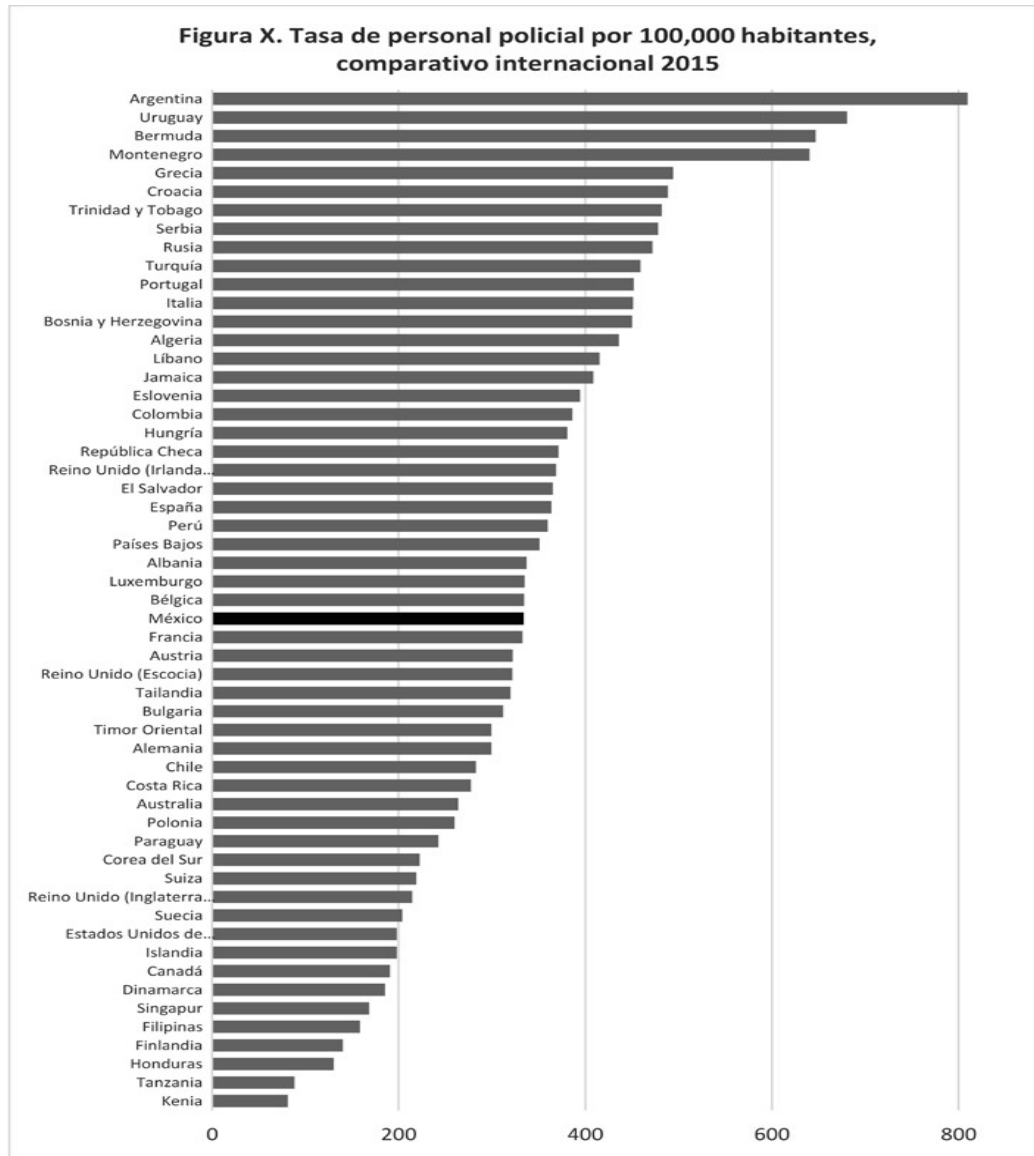
De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC), México tenía en 2015 (año más reciente con la mayor disponibilidad de datos para la comparación internacional) una tasa de 333.99 policías por cada 100,000 habitantes. Al observar dicha cifra en la **Figura X**, llama la atención que la tasa de personal policial en México es superior a países con mejores condiciones de seguridad, tales como Francia, Alemania y Reino Unido.

Lo anterior no necesariamente implica que México ya cuenta con la cantidad suficiente de policías para atender la seguridad; más bien, esto abre la discusión acerca del tipo de facultades, competencias, relaciones institucionales y condiciones generales de trabajo que tienen las corporaciones policiales en otros países, de manera tal que, aun en una cantidad proporcionalmente menor, son más efectivas para garantizar la seguridad.

Figura X

¹² La información detallada en este párrafo se obtuvo de cinco productos de información de INEGI: 1) Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019; 2) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019; 3) Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019; 4) Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019; y 5) Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal 2018-2019.

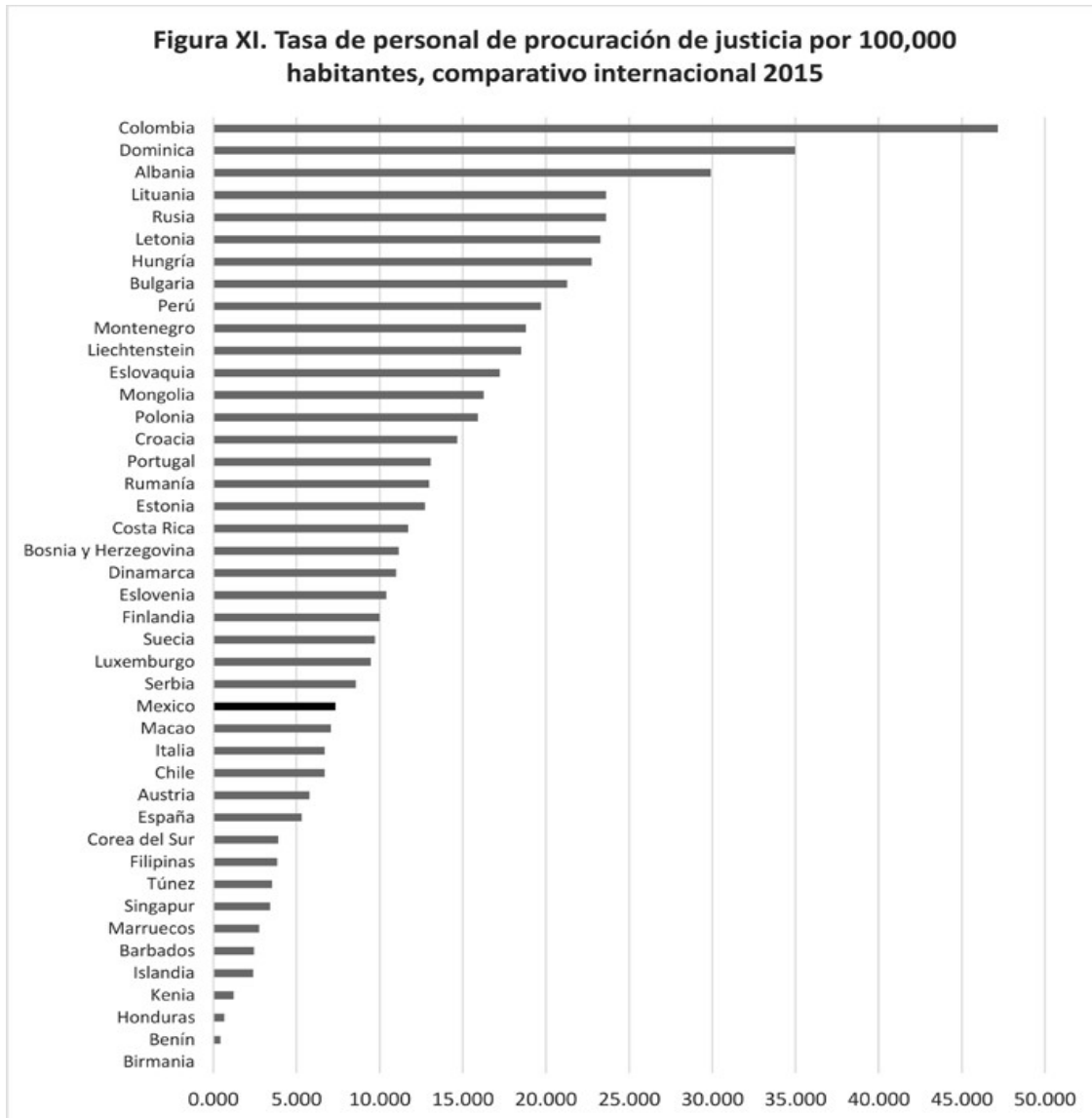
¹³ Del ámbito estatal.



En el mismo sentido, México tiene una tasa de 7.3 funcionarios de procuración de justicia por cada 100,000 habitantes, lo cual lo ubica por debajo de media tabla en la lista de países evaluados (**ver Figura XI**). Nuevamente llama la atención el hecho de que esta tasa sea

mayor que la de países como Italia, Chile, Austria y España, lo cual nuevamente lleva a replantear no solo las necesidades de reclutamiento, sino también de funciones, competencias y ámbitos de responsabilidad.

Figura XI.



No obstante, la cuestión de tener suficiente cobertura no es suficiente, también es importante que cada institución tenga las facultades legales necesarias para que la expectativa que espera la sociedad de su trabajo se cumpla.

V. Abatir la impunidad

La presente iniciativa de reforma constitucional y la nueva legislación secundaria que complementan el paquete legislativo tienen el objetivo fundamental de dotar de las herramientas y la claridad legal y presupuestal de que carecen las policías, el Ministerio Público, la defensoría pública y privada, las víctimas, ofendidos e imputados, la autoridad jurisdiccional y la justicia cívica para abatir el problema de la impunidad, a través de tres estrategias fundamentales:

1. Profesionalizar a las Policías

- a. Estableciendo con claridad los alcances y límites de la función policial en cada uno de los tres órdenes de gobierno;
- b. Fortaleciendo la Carrera Policial la cual estará basada en el desempeño, la antigüedad y la capacitación y no en el tamaño de las corporaciones;
- c. Estableciendo el Salario Policial Homologado;
- d. Diferenciando las jerarquías policiales de la carrera policial;
- e. Formando, certificando y controlando la formación y desempeño de los mandos policiales a través de la Escuela de Alta Gerencia y Liderazgo Policial
- f. Fortaleciendo los derechos laborales de los policías;
- g. Estableciendo las contribuciones y aportaciones de cada ámbito de gobierno a la profesionalización de las policías; y
- h. Aclarando la unidad de mando que debe tener el ejecutivo sobre las policías y cualquier tipo de fuerza pública en los tres niveles de gobierno, eliminando la posibilidad de que los órganos autónomos constitucionales (que no son electos) puedan tener mando sobre alguna de estas corporaciones;

2. Fortalecer sustancialmente la investigación del delito:

- a. Eliminando formalidades desde el inicio de la investigación, eliminando restricciones innecesarias para llevar a cabo esta tarea, regulando las actuaciones, de la misma, y robusteciendo el control judicial sobre los actos de molestia;
- b. Facultando y profesionalizando a las policías para llevar a cabo con efectividad esta tarea;
- c. Actualizando las tareas de investigación de las policías municipales, estatales, crear la Servicio Federal de Investigación Criminal y regular el auxilio subsidiario de la Guardia Nacional;
- d. Reformulando la lógica del proceso previo a la Acusación en delitos de delincuencia organizada;
- e. Afinando el papel de asesoría jurídica que tendrá el Ministerio Público en la investigación, evitando cuellos de botella y fortaleciendo su papel jurídico y acusatorio en el sistema; y
- f. Regulando las actuaciones judiciales preliminares a la Acusación cuando las personas hayan sido detenidas en flagrancia o por caso urgente.

3. Eliminar definitivamente las reminiscencias del Sistema Inquisitivo en el proceso penal desplegando el Principio Acusatorio:

- a. Estableciendo a la “Acusación” como condición *sine qua non* del inicio del proceso penal y como condición necesaria para librar órdenes de aprehensión o de presentación como formas de conducción al proceso;
- b. Instaurar con claridad la centralidad del juicio oral como el centro del proceso ordinario y como derecho del acusado;
- c. Aclarar el papel de las salidas alternas y formas de terminación anticipada no solo como como formas de “descompresión” del sistema sino como herramientas de la “justicia restaurativa” bajo control y supervisión judicial;
- d. Aclarar el sentido práctico del derecho a la presunción de inocencia, el papel de las medidas cautelares y la prisión preventiva, para evitar la llamada “Puerta Giratoria” pero también la violación de derechos de

- personas inocentes;
- e. Robusteciendo la autonomía y eficacia del Ministerio Público Federal a través de los fiscales de circuito y los especializados;
 - f. Fortaleciendo la acción penal por particulares a través de la Querrela; y
 - g. Instituyendo la obligación del autocontrol colegiado de los abogados privados.

4. Reformar la Investigación y la Procuración de Justicia a nivel Federal:

- a. Responsabilizando del diseño e implementación de la política criminal al ejecutivo federal a través de la nueva Secretaría de Justicia;
- b. Creando la Servicio Federal de Investigación Criminal;
- c. Articulando las políticas de **promoción y garantía del Estado de Derecho** y acceso a la justicia, integrando en las atribuciones de la Secretaría de Justicia las de Consejero Jurídico y las de promover la legalidad y constitucionalidad en materia penal y procesal penal que hasta ahora tiene la Fiscalía General de la República.

5. Fortalecer la Prevención Focalizada del Delito a través de la Justicia Cívica y de la justicia restaurativa:

- a. Regulando las facultades de los jueces cívicos; y
- b. Estableciendo un sistema de justicia restaurativa en dicha instancia, fortaleciendo sus competencias de prevención del delito.

Adicionalmente, se proponen algunos ajustes de **Consolidación y Reordenación del texto constitucional** en la materia para ofrecer mayor claridad en la redacción y en la interpretación de las disposiciones constitucionales en la materia de la presente reforma.

CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

A. POLICÍAS PROFESIONALES

Como hemos señalado, la investigación del delito en nuestro país ha tenido una efectividad muy limitada, fundamentalmente porque tiene una gran cantidad de restricciones legales y operativas que impiden su pleno desarrollo.

La que se procesa la noticia criminal, **la utilización limitada de las técnicas de investigación necesarias para descubrir a los culpables**, las facultades y la capacitación de los investigadores para llevar a cabo su tarea, los incentivos perversos para no investigar sin mayores consecuencias, la relación entre los investigadores y aquellos encargados de la acusación y el proceso, hasta la necesidad de un mayor control judicial de este procedimiento, las policías y los ministerios públicos se enfrentan a la complejidad de descubrir a los culpables del delito, sin las herramientas legales y la **capacitación para hacerlo de manera eficiente y con incentivos muy poderosos para evadir dicha responsabilidad**.

Bajo esta premisa, la reforma constitucional y la nueva **Ley Nacional de Investigación del Delito** (LNID) que se propone atiende la necesidad de eliminar cada una de esas restricciones que generan impunidad y al mismo tiempo robustecen los controles judiciales que garantizan el adecuado uso de las facultades de investigación.

Para el fortalecimiento de la investigación se proponen reformas al Artículo 16 Constitucional que eliminan restricciones para llevar a cabo una eficaz investigación criminal, se elimina el requisito de procedibilidad de la denuncia y la querrela para iniciar una investigación, se mejoran los trámites para solicitar técnicas de investigación como los cateos, la intervención de comunicaciones y se aclara el régimen especial de delincuencia organizada.

Se propone reformar el artículo 21 para convertirlo exclusivamente en el artículo de la seguridad pública, al regular la coordinación en la materia de los distintos niveles de gobierno, el funcionamiento y las facultades de las policías, la carrera policial y su profesionalización, el control y certificación de los mandos policiales, la forma de dotar de fondos suficientes a las policías y en el artículo 123 se fortalece y protege los derechos

laborales y la estabilidad en el empleo de las policías.

Cabe destacar que, una policía profesional, con seguridad en el empleo, bien pagada y financiada y con facultades para desarrollar adecuadamente su tarea de investigación del delito permitirá eliminar las restricciones que impiden disminuir la tasa de impunidad que ahora agobia a los mexicanos.

I. Policía Profesional, capacitada y financiada (artículos 21, 115 y 123)

a. Carrera Policial basada en méritos y desempeño, no en jerarquía

A pesar de su vital importancia para abatir la impunidad, las policías han sido abandonadas por muchísimos años. **Los salarios, en general, siguen siendo muy bajos y las prestaciones igualmente raquíticas o inexistentes.** La carrera policial – diseñada como si fueran batallones militares – está articulada como un sistema terciario que premia la jerarquía y el tamaño de las corporaciones, en lugar del mérito y el desempeño, lo que en la práctica anula las posibilidades de crecimiento y desarrollo.

Esquema de organización operativa y mando en la jerarquía terciaria*									
Grado/Unidad	Escuadr	Pelotó	Secció	Compañía	Grup	Agrupamiento de	Unida	Divisió	Coordinació
Inspector General									1
Inspector Jefe								1	3
Inspector							1	3	9
Subinspector						1	3	9	27
Oficial					1	3	9	27	81
Suboficial				1	3	9	27	81	243
Policía			1	3	9	27	81	243	729

Primero									
Policia		1	3	9	27	81	243	729	2,187
Segundo									
Policia Tercero	1	3	9	27	81	243	729	2,187	6,561
Policia	3	9	27	81	243	729	2,187	6,561	19,683
Total	4	13	40	121	364	1,093	3,280	9,841	29,524

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica¹⁴ –aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública– señala al “sistema terciario¹⁵” como una de las grandes limitaciones del desarrollo policial.

En estas condiciones, la carrera policial deja de ser atractiva para los mejores candidatos para ingresar en las corporaciones y el reclutamiento elimina casi dos de cada tres aspirantes a ser policías¹⁶.

b. Salario policial homologado y derechos laborales

En el artículo 21, la Constitución sólo establece que el Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá coordinar “la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública”.

¹⁴ Esquema de organización operativa y mando en la jerarquía terciaria. <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/866045//archivo>

¹⁵ Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, Gobierno de México, 2022, recueprado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf>

¹⁶ Un reporte de la Auditoría Superior de la Federación sobre Policía Federal, con datos de 2011, señala que hubo 66,250 aspirantes, de los cuales solo 46,090 fueron seleccionados para mandarse a C3, el resto descartados. De esos 46,090, solo se presentaron a la evaluación 27,834; de esos, solo aprobaron 6,938. Es decir, solo el 25% de los aspirantes evaluados aprobó el examen (el famoso 1 a 4).

La información está en la página 8 de este documento:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0013_a.pdf

Sin embargo, la Ley General desarrolla el “**sistema terciario**” como el método para que los policías ascienden en la jerarquía e hipotéticamente aumenten sus ingresos.

Esta anomalía es resuelta en las reformas a la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** –y que se explican en la correspondiente exposición de motivos– que se presenta dentro de este “Paquete Legislativo”; sin embargo, es fundamental que se regule un “Salario Policial Homologado” en todo el país (por regiones y especialidades), de tal manera que se pueda garantizar la calidad, la motivación y competencia de los reclutas y de los elementos de policía, toda vez que la complejidad del trabajo policial (basado en las reformas que se proponen) requiere personal con mayor preparación para poderlo capacitar en la filosofía, técnicas y estrategias de la policía que México se merece.

A pesar de lo establecido, los salarios de los policías siguen siendo muy bajos; el 36% de los policías estatales¹⁷ y el 60% de los policías municipales¹⁸ reportó un sueldo mensual menor a \$10,000.00. Adicionalmente, la organización Causa en Común documentó que solo el 61% de los policías cuenta con seguridad social y sólo el 29% tiene prestaciones de gastos funerarios. Más aún, la misma organización documenta que los policías frecuentemente tienen que pagar de su bolsillo para contar con material de trabajo. Por ejemplo, el 51% de los policías ha pagado por su cuenta para tener calzado o botas; el 44% ha pagado por fornituras; y el 42% ha tenido que pagar por su uniforme¹⁹.

En este sentido, se propone una reforma que crea un Apartado B específicamente sobre la función policial que incluye un inciso e) (que retoma el actual inciso a) para añadir a la regulación de la carrera policial, el tema de la compensación que permitiría regular, en la Ley General, la estructura del Salario Policial Homologado y, por lo mismo, el esquema de la carrera basada en méritos y desempeño y no en la jerarquía, que confunde gravemente la carrera policial con la estructura de mandos, desmotivando la permanencia de los policías

¹⁷ INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2019 https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2017/cngmd2017/rechum_sp.asp

¹⁸ INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019. https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=

¹⁹ Causa en Común (2020). Encuesta ¿qué piensa la policía? <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2020/06/Qu%C3%A9-piensa-la-polic%C3%ADa-19--vf.pdf>

en las corporaciones.

Por ello, se propone una adición al artículo 21, incluyendo en el sistema de coordinación el tema de la **compensación que permitirá la creación del Salario Policial Homologado**.

El Salario Policial Homologado tendría el efecto de estandarizar el perfil de los policías y atraer, retener y motivar en las propias corporaciones policiales al personal idóneo para realizar esta función y mantenerlos motivados y satisfechos con su trabajo.

Régimen laboral

Por otro lado, la peculiaridad del servicio de policía ha impedido que dichos servidores públicos tengan un régimen laboral similar al del resto de los trabajadores, fundamentalmente en lo que se refiere a la reinstalación al servicio, aun cuando la autoridad jurisdiccional haya declarado que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación haya sido injustificada.

Esta disposición, cuya finalidad es la de impedir que los derechos laborales trastocan la disciplina que debe haber en estos cuerpos armados y facilitar su depuración, también ha generado arbitrariedades, injusticias y desmotivación en el personal policial.

Por ello, la reforma en su conjunto propone fortalecer la carrera, profesionalizar y controlar a los mandos (para evitar arbitrariedades) y robustecer los derechos laborales de los policías sin que se pierda la necesaria disciplina en estas instituciones.

Una de las causas más comunes de separación del servicio policial es la no aprobación del examen de control y confianza (C3). Sin embargo, en la mayoría de los casos, los afectados no tienen acceso a la información, ni a las pruebas documentales que sustenten su separación; por ello es de justicia que los policías tengan acceso a las pruebas y al contenido de las mismas sobre las que se sustenta su separación. Con esto habrá certeza en los procesos y se evitarán arbitrariedades, además de costos excesivos de indemnización para los erarios.

En este sentido, se propone reformar la fracción XIII del Apartado B. del Artículo 123 constitucional en dos sentidos:

- a) Garantizar que los policías tengan derecho a conocer las pruebas documentales sobre las que se sustenta su separación del servicio; y
- b) Garantizar (sin menoscabo del régimen laboral de excepción) que los órganos disciplinarios de las corporaciones policiales puedan ordenar la reincorporación al servicio de los policías que por resolución jurisdiccional se haya considerado injustificada su separación.

c. Academia nacional para mandos policiales

Para fortalecer la investigación del delito, la profesionalización y la capacitación y el control sobre las policías es fundamental. El Sistema Nacional de Seguridad Pública desarrolló los exámenes de control y confianza para poder garantizar la honradez e integridad de los policías; sin embargo, no se ha desarrollado un verdadero, obligatorio y robusto sistema de selección, nombramiento, capacitación y control de los mandos policiales, en quienes recae, día a día, las decisiones operativas y el control del personal.

Por ello, la iniciativa propone la creación de una **Escuela de Alta Gerencia y Liderazgo Policial** con el objeto de seleccionarlos, capacitarlos, certificarlos, actualizarlos y mantener un control de su integridad y competencia, de tal manera que un universo certificado y capaz de mandos policiales, con habilidades de liderazgo puedan, por mérito y en igualdad de circunstancias acceder a los puestos jerárquicos de las policías municipales, estatales y federales.

La reforma propone que dicha academia sea única y que ningún policía que no tenga su certificación pueda ejercer funciones de mando en ninguna corporación policial, lo que permitirá garantizar a través de su selección, capacitación, certificación y actualización, su competencia y su integridad para ejercer dicho mando, evitando los vicios de “amiguismo” y “compadrazgo” que desmotivan y vician el adecuado desarrollo de las corporaciones policiales.

Es evidente que liderazgos de calidad en las policías permitirán, al mismo tiempo, cuerpos de policía de mayor calidad e integridad en el país, en favor del combate a la impunidad que propone esta iniciativa.

d. Fondos para las policías

Una de las claves para poder garantizar salarios dignos y competitivos para los y las policías, así como capacitación y un equipamiento adecuado, es sin duda la asignación de fondos presupuestales suficientes para llevar a cabo esta tarea.

Hasta ahora, los municipios que cuentan con policía y las entidades federativas han podido fondearlas (con muchos esfuerzos y limitaciones) a través de presupuestos propios y/o con los fondos federales, como FASP o FORTAMUN y con el subsidio FORTASEG; sin embargo, es necesario establecer un sistema que permita un fondeo seguro y adecuado de las corporaciones policiales para garantizar su profesionalidad y desempeño.

Con base en esto, la iniciativa propone la corresponsabilidad entre los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el gobierno federal, con el fin de establecer con base en los impuestos que ya se cobran a nivel local (como predial, nómina, etc.) para “etiquetarlos” con el fin de fondear a las policías e incentivar su eficacia a través de los fondos federales que serán complementarios y proporcionales a la recaudación local.

El detalle se especifica en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que se propone en el presente “Paquete Legislativo”; sin embargo, es necesario que la garantía a la seguridad pública tenga los fondos presupuestales suficientes para que sea una realidad y no quede en el ámbito de las declaraciones y los buenos deseos.

Por ello, **se propone una reforma al actual inciso e) de artículo 21 Constitucional y un nuevo inciso d) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional**, con el fin de garantizar la corresponsabilidad en el financiamiento de las policías entre los distintos ámbitos de gobierno; estableciendo la obligatoriedad y exclusividad de establecer las contribuciones

necesarias para el adecuado fondeo de las policías.

Aumentar los fondos de ayuda federal para las policías municipales y estatales es fundamental no sólo para su profesionalización, sino para mejorar su operación y capacidades de investigación.

No obstante, lo anterior, en México, a pesar de que los municipios tienen el mismo régimen jurídico sin importar su tamaño y condiciones, es evidente que existen algunos con mayor capacidad económica y financiera que otros, por lo que es necesario establecer un sistema subsidiario que impida que los municipios con menor capacidad carezcan del servicio de policía.

Finalmente, **se propone en el mismo inciso d) del artículo 115 Constitucional que en los casos en que los municipios por sus condiciones económicas o financieras no puedan sostener a un cuerpo de policía**, podrán convenir con el gobierno federal o de la entidad federativa a la que pertenezcan para que puedan ofrecer el servicio de policía. Asimismo en el artículo 115 se ajusta lo referente a la policía “preventiva” y se añade un inciso h Bis, a la fracción III, **para adicionar su facultad en Justicia Cívica e Itinerante y un inciso d) a la fracción IV. para establecer la contribución especial de policía.**

e. Servicio Federal de Investigación Criminal y Guardia Nacional

Es evidente que la labor de las policías municipales y estatales difiere en el impacto y la magnitud de su función. Aunque las policías municipales y estatales atienden el mayor volumen de faltas administrativas y delitos, las policías de la federación deben investigar una cantidad menor de asuntos, pero de mayor gravedad y alcance como las organizaciones más grandes y peligrosas de la delincuencia organizada.

En 2019, el Congreso de la Unión elevó a nivel constitucional a la Guardia Nacional, como una policía civil que atendería los asuntos de competencia federal, pero que también sería subsidiaria en los municipios y estados que lo requirieron para hacer labores de policía local.

No obstante, lo anterior, la federación tiene otra policía federal en la Fiscalía General de la República (la Agencia federal de Investigación Criminal), que es la encargada de cumplir las órdenes de investigación del Ministerio Público Federal.

Como se propone en la presente iniciativa, el Ejecutivo Federal no puede ser omiso a la investigación de los delitos federales sino que debe ser el líder y principal promotor de las políticas públicas que disminuyan y eliminen la impunidad de los delincuentes.

La reforma de 2014 que otorgó autonomía constitucional a la Fiscalía General de la República se hizo con la mejor intención de evitar que el Poder Ejecutivo utilizará las atribuciones de esta dependencia como herramienta de control o intimidación política, sin embargo, eximió al ejecutivo federal de responsabilizarse de la investigación de los delitos y de controlar las herramientas del Estado Mexicano para abatir la impunidad en los delitos más graves que son responsabilidad de la federación.

Bajo esta premisa, la presente iniciativa considera que el Poder Ejecutivo de la federación debe tener la obligación y la responsabilidad de la investigación de los delitos a través de la Servicio Federal de Investigación Criminal la cual estará encargada de esta tarea.

Así mismo, para resguardar la lógica de un ministerio público autónomo y de evitar que se utilicen los procesos penales como herramienta de control o intimidación política, se mantiene y se fortalece la autonomía del Ministerio Público Federal (como se explica más adelante) a través de los fiscales de circuito y los especializados para que ejerzan la acción penal sin dependencia del ejecutivo. De tal manera que no haya influencia indebida del ejecutivo en el ejercicio de esta función.

Evitar que una persona sea procesada por intereses ajenos al proceso penal, tendrá entonces dos grandes salvaguardas, la primera es la autonomía de los fiscales del Ministerio Público Federal que controlaran el ejercicio de la acción penal y, la segunda la propuesta fundamental de esta reforma que es la subordinación del proceso penal al principio acusatorio, de tal manera que ninguna persona sea sometida a un proceso penal o se le libre una orden de aprehensión sin que haya sido acusada de un delito.

De esta manera, de hecho, se fortalece la autonomía, no solo de las fiscalías, sino del proceso penal de las indebidas influencias políticas que tiene hasta ahora.

Como se ha señalado es fundamental para el abatimiento de la impunidad, que las policías tengan facultades plenas de investigación por lo que se propone la creación de la Servicio Federal de Investigación Criminal (SERVICIO FEDERAL DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL), como policía civil encargada de la investigación de los delitos federales elevada a rango constitucional como agencia del estado mexicano encargada de llevar a cabo esta tarea.

Esto permitiría que la Guardia Nacional cumpla su papel en la materia federal y como policía subsidiaría de los municipios y las entidades federativas y que el Estado Mexicano cuente con una agencia especializada en la investigación de delitos federales, distinta a la Guardia Nacional.

La presente iniciativa **propone que el director de dicha agencia sea nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la persona titular de la secretaría del ramo de justicia (Secretaría de Justicia que se explica más adelante) y con la ratificación del Senado.** Además, para **asegurar su autonomía en la investigación de los delitos**, se propone que dure en su encargo siete años y sólo pueda ser removido en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

Es importante resaltar que a diferencia del régimen actual y considerando la autonomía del Ministerio Público Federal, los fiscales no tendrán en ningún momento el mando jerárquico de la SEFIC ni de sus elementos que dependerán directamente de la Secretaría de Justicia, lo que permitirá generar un adecuado equilibrio para la eficacia, autonomía y control de sus funciones.

Es importante señalar que los fiscales del Ministerio Público Federal seguirán emitiendo mandatos ministeriales que serán de cumplimiento obligatorio para la SEFIC, sin embargo, no estarán bajo su conducción y mando.

La Servicio Federal de Investigación Criminal será una policía especializada en investigar los delitos más graves que se cometen en el país y aunque su titular sea propuesto por la persona titular de la Secretaría de Justicia, tendrá plena autonomía en sus investigaciones (obviamente con el control interno y jurisdiccional debido) para establecer las técnicas de investigaciones y las particularidades que estos delitos implican.

En este sentido, **la relación entre el Servicio Federal de Investigación Criminal y los fiscales del Ministerio Público Federal permitirá delimitar adecuadamente la actuación de cada uno y articular las tareas de investigación**, con las tareas de acusación y litigación del Ministerio Público Federal sin mezclar ni confundir sus funciones.

La SEFIC, asumirá las funciones de investigación del delito que actualmente tiene la FGR y que le asignan leyes especiales como la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Medio Ambiente, Tortura, Violencia contra la Mujer, etc.

Por su parte, la Guardia Nacional, estará enfocada a asistir de manera subsidiaria a las entidades federativas y a los Municipios cuando haya casos de alteración grave del orden público y a salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

f. Coordinación en materia de seguridad pública

La reforma policial que se propone no solo busca eliminar las restricciones que impiden la profesionalización policial y su eficaz desempeño, sino que también plantea la modificación del artículo 21 Constitucional in toto para enfocarlo exclusivamente en la garantía de seguridad pública, estableciendo, además de la propia reforma policial, una visión más enfocada pero efectiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (que se regula a detalle en la Ley General).

La iniciativa propone modificar el artículo 17 Constitucional para que las funciones y facultades del Ministerio Público se regulen en ese artículo, separando al Ministerio Público, con base en su autonomía, del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que no implica una adecuada coordinación, sino que se clarifica tanto en el artículo 17 como en

la Ley Nacional de Investigación del Delito y el Código Procesal Penal que se proponen.

Adicionalmente, **se reforma el artículo 14 que integra todo lo referente al “debido proceso” integrando lo referente a las facultades de la autoridad judicial en materia de su facultad exclusiva para la imposición**, modificación y duración de las penas y el artículo 20 para incorporar lo referente a las reglas de competencia de la Corte Penal Internacional.

En la misma lógica, se modifica el artículo 23 para regular lo referente a las faltas administrativas con la innovación de la justicia cívica y restaurativa.

De esta manera, la garantía y los mecanismos de la seguridad pública se consolidan en el artículo 21, que establece con mayor claridad la tarea policial y la coordinación en seguridad pública.

Para ello **se mantiene el encabezado referente a la distribución de competencias y los objetivos de la seguridad pública**. Adicionalmente, se obliga a la coordinación en los tres ámbitos de gobierno y se mantiene la regulación sobre el Sistema Nacional de Información, la formulación de políticas de prevención, la participación social y el tema de los fondos de ayuda federal de los que se habló en el inciso d).

La Ley General despliega las facultades del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de coordinación; pero también en lo que se refiere a la nueva carrera policial, a sus facultades, fondos y sistema de información.

Finalmente en el artículo 119, nuevamente se ajusta la palabra “imputados” por acusados en congruencia con el principio acusatorio y se añade a las policías como sujetos de los convenios de colaboración en la investigación de los delitos.

“Artículo 119. (...)

*Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los **acusados** o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos,*

*instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención **de las fiscalías y policías**, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República”.*

A. FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO

I. Facultades plenas de investigación para las policías y control judicial

Aunque la profesionalización de las policías es condición sine qua non para abatir la impunidad, no lo es menos el dotarlas de las facultades de investigación necesarias para garantizar su eficacia en esta tarea.

La responsabilidad de combatir la impunidad por parte de las policías debe estar estrechamente relacionada con las facultades y los controles necesarios para asumir plena y responsablemente esta facultad.

La nueva Ley Nacional de Investigación del Delito, que se propone como parte de este paquete legislativo, regula las tareas de investigación y los controles necesarios para llevar a cabo esta tarea por parte de las policías y el Ministerio Público; sin embargo, es necesario ajustar el artículo 16 y 21 constitucionales, no sólo para afianzar la garantía de control judicial sobre los actos de molestia que genera la investigación del delito, sino también para hacer más eficaces y accesibles las técnicas de investigación en el combate a la impunidad.

Por ello, la reforma propone:

a. Eliminar la conducción y mando

Aunque la Constitución no lo señala expresamente, la fracción II del Apartado A del artículo 52 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública exige que para asumir las

funciones de Ministerio Público se deba *“contar con el título de licenciado en derecho expedido y registrado legalmente, con la correspondiente cédula profesional”*.

Es evidente que la razón por la cual la Ley General exige este requisito deriva de la función del Ministerio Público, como el perito en derecho que puede dirigir una investigación, con el exclusivo fin de articular los elementos necesarios para ejercer o no la acción penal ante los tribunales.

Para llevar a cabo, materialmente, una investigación de delitos sencillos o complejos, se requieren diferentes habilidades: desde aquellos que reciben la noticia del delito, intuyen hipótesis sobre los indicios, son primeros respondientes y procesan la escena del hecho; hasta aquellos que entrevistan testigos, acumulan la evidencia, analizan la información, elaboran su “teoría del sospechoso” y documentan la investigación.

Bajo esta lógica de la investigación material y la lógica de la acción penal requieren habilidades distintas. Y aunque al final la meta común es abatir la impunidad, los objetivos de cada uno son distintos: para el investigador la meta es descubrir la verdad de los hechos y acumular la evidencia que lo pruebe, mientras que para el Ministerio Público (titular de la acción penal pública) el objetivo es que, ante el juez, dicha evidencia transforme la verdad de los hechos en verdad jurídica, a través de la prueba y los alegatos que puedan conducir a la condena.

El Inciso a) de la Fracción IV del Apartado A del artículo 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, exige que para ser policía investigador se deberá acreditar que se ha concluido la “enseñanza superior o equivalente”, sin mencionar alguna especialidad en particular, básicamente porque las habilidades de “investigación” son distintas de las habilidades de “litigación”. Las primeras pueden ser de distinta índole, mientras que las segundas son exclusivamente para peritos en derecho.

Desde que el Ministerio Público se elevó a rango constitucional y se le otorgó el monopolio de la acción penal pública, se señaló que la persecución de los delitos es responsabilidad del Ministerio Público y se añadía a la policía judicial (ahora ministerial o investigadora),

siempre bajo la autoridad y mando del propio Ministerio Público.

Con el paso de los años, el artículo 21 se ha reformado en diversas ocasiones; pero en 1996 se modificó la fórmula para añadir la palabra “investigación” previo a la “persecución” y en lugar de autoridad y mando sobre la “policía judicial”, se estableció que quien investiga es el Ministerio Público y que la policía que esté bajo su autoridad y mando inmediato solamente lo auxiliará.

Para la reforma de 2008, nuevamente se modificó la fórmula señalando que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a “las policías” es decir, a todas las policías, no solamente aquellas que se encuentran en la estructura orgánica de las fiscalías o procuradurías sino también a aquellas que están en las instituciones policiales.

No obstante, esta reforma de la primera frase del artículo 21, la segunda frase establece que en su función de investigación del delito las policías deben estar “bajo la conducción y mando” del Ministerio Público.

Del primer párrafo del artículo 21 se debe entender que al Ministerio Público le corresponde **investigar los delitos** por sí mismo; pero en el caso de que lo haga la policía (cualquier policía), deberá conducirla y mandarla. En consecuencia, el Ministerio Público tiene una doble función en la investigación: llevarla a cabo por sí mismo y/o dirigir la que haga la policía.

Sin embargo, la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no exige que el Ministerio Público tenga habilidades de investigador**; que, como se ha señalado, son distintas a las de licenciado en derecho, que sí le exige la ley.

La cuestión de fondo tiene que ver con la eficacia de la investigación y con la especialidad de cada funcionario. En el esquema actual, de la “conducción y mando”, **las policías locales que tienen mayor contacto con los delitos y las víctimas se inhiben de recibir denuncias y de investigar delitos porque no hay un proceso cierto ni claridad sobre el significado operativo de la “conducción y mando”**. Sin embargo, esto se ha intentado resolver en

algunas entidades federativas a través de “oficios de investigación” o convenios muy puntuales sobre hechos o denuncias que conozca el MP o la policía, lo cual a todas luces resulta insuficiente.

La policía municipal conoce de una gran cantidad de hechos y recibe noticias de delitos que por diversas razones no se denuncian; no obstante, esta información y estos hechos son parte del análisis delictivo de las policías, que utilizan para evaluar la criminalidad en su zona de competencia.

Este es un proceso que acumula gran información y tiene el potencial de detonar investigaciones delictivas, de acotar la actuación de las personas que están cometiendo delitos y, sobre todo, de generar evidencia sobre determinadas personas para que puedan ser procesadas. Sin embargo, en la medida que la policía no tiene denuncias “formales” ni oficios de investigación de hechos que no se han denunciado “formalmente”, entonces la información de la policía deja de tener la eficacia que podría tener.

En este sentido, **no es solamente “mejorar” la conducción y mando sino liberar la capacidad de investigación de la policía**, sin el “cuello de botella” que implica la intermediación del Ministerio Público en la investigación.

Esto es muy visible en los delitos del fuero común; pero en los delitos federales, especialmente en los de delincuencia organizada, puede ser más dramático que las policías federales u otras dependencias de gobierno tengan información sensible sobre delitos federales y tengan que “denunciarlos” o “querellarse” para que se inicie una investigación por parte del Ministerio Público, cuando estas agencias podrían llevar a cabo la investigación de principio a fin.

Para que se hagan más investigaciones y sean más eficaces resulta fundamental ampliar la capacidad de las policías para llevar a cabo este proceso sin la “conducción y mando”, lo que no implica que, al final, el Ministerio Público deba “dirigir” la investigación, con el fin de ejercer acción penal, tanto a nivel local como federal, lo que permite depurar la investigación o mejorar sus elementos probatorios. Pero debe quedar claro que son dos

cosas diferentes.

Esto no implica que el Ministerio Público esté atado de manos y no pueda –además de dirigir la investigación– solicitar documentos, ordenar diligencias o entrevistar testigos; lo que quiere decir es que su función más importante es el ejercicio de la acción penal, mientras que para las policías su función fundamental es la investigación del delito y todo lo que ello implica.

Por ello, la presente iniciativa, **propone no sólo eliminar la “conducción y mando” – porque daña la eficacia y la cobertura de la investigación – sino también refuerza la necesaria autonomía del Ministerio Público**, al dejar de formar parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública como tampoco lo son los poderes judiciales locales y federal.

Como se señaló anteriormente en esta Exposición de Motivos el artículo 21 Constitucional se enfocaría a la garantía de seguridad pública que incluye la investigación de los delitos mientras que la función del Ministerio Público centrada en la acusación y la litigación de los delitos ante los tribunales estaría regulada – como se explicará más adelante – en la reforma a los artículos 17 y 102 constitucionales.

Ante ello, se propone que en un nuevo inciso d) de un nuevo Apartado B. del artículo 21 Constitucional se establezcan con claridad las facultades de las policías de la siguiente manera:

b. Actos de molestia, técnicas de investigación y control judicial

I. Del Cateo

La investigación del delito requiere, en muchos casos, actos de molestia que afectan a las personas, su familia, domicilio, papeles o posesiones. La Constitución acepta que los derechos de los individuos tengan algunas excepciones –debidamente reguladas– cuando la necesidad de investigar eficazmente un delito ofrezca un bien mayor para la sociedad que el propio acto de molestia.

En este sentido, el equilibrio entre el acto de molestia para la eficacia en la investigación del delito y la protección de los derechos de los individuos siempre será una tarea compleja de regular y de aplicar en cada caso.

El cateo es una de las formas que ilustran mejor esta paradoja de los derechos constitucionales ya que es una técnica de investigación necesaria para obtener pruebas acerca de la comisión de un delito; pero también es un acto que violenta lo máspreciado para un individuo, como su domicilio, sus posesiones, familia o documentos.

a. Solicitud de la policía

Desde la Constitución de 1824 se han establecido los derechos de los individuos y los casos y las formas excepcionales en los que la autoridad puede vulnerarlos. En la Constitución de 1917, originalmente, se establecía que el cateo sólo podía ser autorizado por la autoridad judicial sin mencionar quién podría solicitarlo de la siguiente manera:

“En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir [...]”

En la reforma constitucional de 1993 se añadió a la solicitud de la orden de cateo la exclusividad del Ministerio Público para solicitarla, lo que en su momento se consideró una garantía, toda vez que el Ministerio Público era la única autoridad investigadora, de la siguiente manera:

“En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público [...]”

Sin embargo, como se ha mencionado en esta exposición de motivos, **una policía profesional, bien capacitada, pagada y certificada, con mandos formados y supervisados en la academia nacional y sobre todo con la responsabilidad de la investigación** de los delitos, debe poder solicitar directamente ante la autoridad jurisdiccional, sin intermediación del propio Ministerio Público, órdenes de cateo, con el fin

de llevar a cabo exitosamente sus investigaciones.

De otra manera, el “cuello de botella” se mantendría en detrimento de las investigaciones y de su efectividad. Por ello, se establece en la reforma que la autoridad judicial sólo podrá expedirse a solicitud **de la Policía**.

b. Cateo solo para inspección y búsqueda de objetos

No obstante, lo anterior es muy importante señalar que no sólo se mantiene el control judicial de este proceso y las debidas garantías a los individuos, pero también, considerando que el “cateo” es un acto de molestia que se utiliza como técnica de investigación para ingresar a locales para buscar objetos que hagan prueba, debe eliminarse lo referente a la aprehensión de personas ya que eso corresponde a la orden de aprehensión, que en el sistema acusatorio sólo puede librarse posterior a la acusación y no antes de eso, por lo que se elimina lo referente a **“la persona o personas que hayan de aprehender”** para precisar que el cateo es para el ingreso a locales y la búsqueda de objetos.

En cualquier caso, si al interior de local se descubre que una o varias personas están cometiendo un delito, o que tienen una orden de aprehensión, o que hay una investigación por delito grave, es evidente que deberán ser detenidas por cumplirse los requisitos de la flagrancia o el caso urgente como se expresa más adelante.

Es importante mencionar que sería una reforma trunca, que busca eliminar los “cuellos de botella” que impiden abatir la impunidad, si facultando a la policía para investigar los delitos, se le impide solicitar las órdenes de cateo o se mantiene la intermediación del Ministerio Público, lo que al final tendría el mismo resultado, considerando las restricciones que tenemos ahora.

II. Intervención de comunicaciones

En la misma lógica de la reforma al procedimiento para solicitar y llevar a cabo los cateos, la intervención de comunicaciones es una técnica de investigación que añade una gran

eficacia a la investigación de los delitos.

En esta época donde la tecnología y las comunicaciones son una herramienta fundamental del delito es imprescindible –con los controles judiciales debidos– que las policías (capacitadas, bien pagadas, especializadas, certificadas y con mandos preparados), además del Ministerio Público, puedan, con el control judicial debido, solicitar el acto de molestia de intervención de comunicaciones.

En este sentido, la redacción actual obliga a que solamente la “autoridad judicial federal” puede autorizar dicho acto de molestia y que solamente la pueda solicitar la “autoridad federal que faculte la ley” o “el titular del Ministerio Público de la entidad federativa”, lo que genera una enorme restricción y “cuello de botella” a la eficacia de las investigaciones.

Nuevamente es fundamental para que los investigadores puedan utilizar esta técnica de investigación, que la autoridad judicial del fuero común también pueda –en los casos que le competan– revisar la pertinencia de la medida y autorizarla, lo que además de la eficacia garantiza la protección de los derechos individuales en la investigación y en el proceso.

Se añade en la propuesta de reforma que la autoridad investigadora justifique que la investigación que está realizando es por un **delito calificado como grave** por la ley, de tal manera que este acto de molestia realmente se justifique porque afecta más a la sociedad el permitir que dicho delito quede impune que la vulneración de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

III. Control judicial

En el mismo sentido de los numerales anteriores, se mantiene el control judicial de dichas intervenciones y se obliga a las policías, al igual que al Ministerio Público, a tener un registro fehaciente de las comunicaciones entre jueces, policías y Ministerio Público y sujetarse a las reglas establecidas para la intervención, con el fin de evitar que carezca de valor probatorio.

Finalmente, cabe mencionar que el párrafo referente a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y el que aclara que dichas intervenciones deben ajustarse a la ley permiten dejar claro que, en caso contrario, carecerán de todo valor probatorio. Esta disposición, sumada a lo establecido en la fracción IX del Apartado A del Artículo 20 Constitucional, son la garantía más importante del uso adecuado de esta técnica de investigación.

Como se ha mencionado reiteradamente, en el presente “paquete legislativo” se presenta la Ley Nacional de Investigación del Delito, que regula con mayor detalle este acto de molestia.

IV. Facilitar el inicio de la investigación: la denuncia formal, reminiscencia del sistema inquisitivo y principal causa de la impunidad. (artículos 16 y 19 constitucionales)

Como se ha venido insistiendo, según la ENVIPE-INEGI 2019, el 93.2% de los delitos no se denuncian, lo que de entrada permite afirmar que, antes de que el SJP entre en acción, más del 93.2% de los delitos quedan impunes.

Por lo que la primera y mayor causa de impunidad en nuestro país es justamente el sistema de denuncia que ofrece el SJP a las víctimas.

Cuando la ENVIPE-INEGI 2019 indaga sobre los motivos que tienen las víctimas para no denunciar, afirmaciones como: “pérdida de tiempo”, “desconfianza de la autoridad”, “trámites largos y difíciles”, “actitud hostil de la autoridad” y “miedo a que los extorsionan”, son las razones que expresa el 63% para aceptar con resignación la impunidad de su victimario y la ausencia de justicia, con tal de no tener que ir a una agencia del Ministerio Público para llevar a cabo ese trámite.

Paradójicamente, aun cuando la llamada “cifra negra” es tan alta, las policías (en particular las municipales) tienen conocimiento – por vías distintas a la denuncia– de un número mucho mayor de delitos debido a sus funciones de patrullaje y vigilancia, de primer respondiente y en general a su contacto cotidiano con la sociedad; sin embargo, a pesar

del conocimiento de los hechos delictivos de las víctimas e incluso en muchas ocasiones de los perpetradores del delito, el hecho de que la víctima decida no ir al Ministerio Público a denunciar o a ratificar su denuncia, impide que el hecho se investigue, quedando en la impunidad.

En realidad, el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 211 establece que la investigación de un delito puede iniciar por una denuncia, por una querrela o por un requisito equivalente –sin mayores especificaciones–; y en el artículo 221 señala dos formas de inicio de la investigación distintas a la denuncia o a la querrela: a) la investigación de delitos que se persigan de oficio –es decir, sin la necesidad de una denuncia– y b) la investigación de informaciones anónimas sobre la posible comisión de un delito.

Incluso en la segunda frase del primer párrafo del artículo 221 ordena que: ***“El Ministerio Público y la Policía están obligados a proceder sin mayores requisitos a la investigación de los hechos de los que tengan noticia”***.

Adicionalmente, el artículo 132 del mismo Código Nacional de Procedimientos Penales y el artículo 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública obligan a las policías a recibir denuncias y a llevar a cabo actos de investigación para constatar las informaciones anónimas de hechos posiblemente delictivos:

Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:

“I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas”;

II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación;

Por su parte, el artículo 223 del Código Nacional de Procedimientos Penales determina la forma y el contenido de la denuncia señalando que:

“La denuncia podrá formularse por cualquier medio y deberá contener, salvo los casos de denuncia anónima o reserva de identidad, la identificación del denunciante, su domicilio, la narración circunstanciada del hecho, la indicación de quién o quiénes lo habrían cometido y de las personas que lo hayan presenciado o que tengan noticia de él y todo cuanto le constare al denunciante.

En el caso de que la denuncia se haga en forma oral, se levantará un registro en presencia del denunciante, quien previa lectura que se haga de la misma, lo firmará junto con el servidor público que la reciba. La denuncia escrita será firmada por el denunciante.

En ambos casos, si el denunciante no pudiere firmar, estampará su huella digital, previa lectura que se le haga de la misma”.

Finalmente, los artículos 109, 131 (fracción II) y 132 (fracción XII) del Código Nacional de Procedimientos Penales y 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la Ley General de Atención a Víctimas, **obligan a las policías y a los ministerios públicos a atender a las víctimas, prestar atención y auxilio inmediato, informarle sus derechos, procurar atención médica y psicológica y a protegerlos en general.**

Considerando la normatividad que regula la denuncia como “noticia criminal”, la atención a víctimas y el inicio de la investigación del delito, los 28 millones de víctimas que hay en el país no deberían tener –al menos en principio– ningún problema en presentar denuncias de una manera sencilla, rápida y humana ante las policías o el Ministerio Público y por lo mismo, la cifra negra no debería ser tan alta.

Sin embargo, la misma legislación establece diferentes requisitos y restricciones adicionales que complican el trámite de la denuncia, generan omisiones y prácticas en las policías y las fiscalías (algunas por interpretaciones equivocadas de la legislación) que la inhiben, desincentivando a víctimas u ofendidos o incluso testigos e informantes para dar noticia a la autoridad de hechos posiblemente delictuosos, provocando una cifra negra superior al 93% y con ello una gran impunidad.

a) Requisitos de procedibilidad e investigación de oficio y ratificación de la denuncia

El artículo 21 Constitucional le otorga al Ministerio Público la facultad de investigación de los delitos y también a las policías; sin embargo, aclara que estas solo podrán investigar bajo la conducción y mando del propio Ministerio Público:

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función”.

Por otro lado, en la primera parte del segundo párrafo, otorga la facultad de ejercer la acción penal ante los tribunales al mismo Ministerio Público.

“El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público”.

Estas dos disposiciones implican que aun cuando las policías reciban denuncias o hagan diligencias iniciales de investigación deban informar al Ministerio Público tan pronto como sea posible (inmediato dice la Constitución) para que este último disponga la ruta que seguirá la denuncia.

Como lo señala el artículo 224 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

“Cuando la denuncia sea presentada directamente ante el Ministerio Público, éste iniciará la investigación conforme a las reglas previstas en este Código.

Cuando la denuncia sea presentada ante la Policía, ésta informará de dicha circunstancia al Ministerio Público en forma inmediata y por cualquier medio, sin perjuicio de realizar las diligencias urgentes que se requieran dando cuenta de ello en forma posterior al Ministerio Público”.

Por su parte, el artículo 16 constitucional señala en su tercer párrafo que *“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y **sin que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito...**”* bajo esta premisa, a pesar de que dicha disposición constitucional las restringe a **“requisitos de procedibilidad”** exclusivamente, para solicitar una **orden de aprehensión**, se ha interpretado por la doctrina, la costumbre, las defensorías, el Ministerio Público y los tribunales como necesarias **para iniciar una investigación**, por lo que de no cumplirse es casi imposible que inicie la investigación

Bajo esta premisa, a pesar de que dicha disposición constitucional las restringe a “requisitos de procedibilidad” exclusivamente, para solicitar una orden de aprehensión, se ha interpretado por la doctrina, la costumbre, las defensorías, el Ministerio Público y los tribunales como necesarias para iniciar una investigación, por lo que de no cumplirse es casi imposible que inicie la investigación.

Por otro lado, aunque la Constitución no lo establece, el artículo 221 del Código Nacional de Procedimientos Penales en su segundo párrafo habla de los delitos “que deban perseguirse de oficio” (quizás debería decir investigarse de oficio), es decir, en los cuales no hay una denuncia o una querella pero que la autoridad investigadora puede proceder sin dichos requisitos.

En algunos de los códigos penales del país se señalan los delitos que requieren de querella para investigar y, en algunos casos, se establece con claridad que deben perseguirse de oficio. Sin embargo, no queda claro si en todos los delitos que no requieren querella, pueden investigarse de oficio, haya o no denuncia o el denunciante sea el propio Ministerio Público que inició la investigación sin la denuncia de la víctima u ofendido, sino a partir de una información anónima o de un descubrimiento de un hecho delictivo.

En este sentido, cuando el Ministerio Público solicita a un juez una orden de aprehensión, el artículo 141 en concordancia con el 16 constitucional, le señala la necesidad de la denuncia o la querella:

*Cuando se haya presentado **denuncia o querella** de un hecho que la ley señale como*

delito, el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y exista la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión, el Juez de control, a solicitud del Ministerio Público, podrá ordenar: [...]

III. Orden de aprehensión en contra de una persona cuando el Ministerio Público advierta que existe la necesidad de cautela.

Al mismo tiempo, cuando presenten a un detenido ante el Juez, ya sea derivado de haberse cumplimentado la orden de aprehensión o por flagrancia o caso urgente, el artículo 308 segundo párrafo señala que:

*“El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de **retención y los requisitos de procedibilidad**, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este Código”.*

En este sentido, el requisito de la denuncia por parte de la víctima u ofendido se vuelve condición sine qua non para que proceda una orden de aprehensión o se ratifique la legalidad de una detención y, En este sentido, el Ministerio Público tiene que estar seguro y poder probar ante un juez que dicho requisito efectivamente se llevó a cabo.

Bajo esta premisa, en los pocos casos en que las policías que no dependen de las instituciones de procuración de justicia se deciden a ejercer su obligación de recibir denuncias, tienen que informar a las víctimas que el Ministerio Público revisará que la denuncia cumpla todos los requisitos establecidos en la ley y determinará su procedencia. En todo caso, será necesario que la ratifiquen que ofrezca todas las pruebas que posea.

En el mismo sentido, cuando hay una detención en flagrancia, el policía pondrá a disposición del Ministerio Público a la persona detenida, pero el Ministerio Público en virtud del propio artículo 308 antes mencionado deberá verificar el requisito de procedibilidad

(especialmente la denuncia), lo que implica, no solo que el policía haya recibido la denuncia –si fue el caso– sino que la víctima u ofendido, o los testigos, ratifiquen su denuncia en sede ministerial.

En muchísimos casos, la víctima se niega a denunciar y a ratificar la denuncia, lo que permite al Ministerio Público decretar la libertad provocando la llamada “puerta giratoria”, aun cuando pudieran ser delitos **“perseguidos de oficio”**.

En este contexto, aunque a partir de la reforma constitucional de 2008 y de la expedición del CNPP que ampliaron a las policías la obligación de recibir denuncias y aligeraron el proceso para facilitar en favor de los denunciantes, el problema de los **“requisitos de procedibilidad”** y, por lo tanto, la exigencia (no prevista en la ley) de la ratificación de la denuncia y los trámites que ello conlleva, inhiben al 40% de las víctimas para que presenten su denuncia.

En la Ley Nacional de Investigación del Delito, que acompaña a esta iniciativa de reforma constitucional, se resuelven estas restricciones, facilitando la presentación de las denuncias ante la policía (in situ o en las estaciones de policía), eliminando la ratificación de esta y los llamados **“requisitos de procedibilidad”** para iniciar una investigación, porque responden al antiguo Sistema Inquisitivo, que en la reforma de 2008 no se corrigieron.

De aprobarse la reforma que se presenta, se entenderá exclusivamente como una “noticia criminal” que permite iniciar una investigación sin mayor formalidad y con un enfoque de atención a víctimas, lo que permitirá disminuir la llamada cifra negra, mejorar la información que reciben las policías y el Ministerio Público y eliminar todos los trámites innecesarios que inhiben a las víctimas, ofendidos o testigos del delito a informar a la autoridad investigadora de esos hechos y disminuir la impunidad.

b) Requisitos de procedibilidad en el sistema inquisitivo y su reforma en el sistema acusatorio

En el Sistema Inquisitivo, la denuncia o la querrela son una garantía a los derechos de los

ciudadanos contra los abusos de la autoridad investigadora. Desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917, la figura del Ministerio Público como autoridad investigadora no existía.

La facultad de investigar era del Juez de Instrucción, el cual, hasta antes de 1824, podía investigar los delitos de oficio o por delación (denuncia) secreta o anónima, a través de las llamadas “pesquisas (investigación)”. Asimismo, podía *motu proprio* librar órdenes de aprehensión, cateos, prisión preventiva o cualquier acto de molestia, considerando que era una autoridad jurisdiccional.

Estas facultades discrecionales provocaron muchos abusos de poder y arbitrariedades por parte de estos jueces, por lo que desde la Constitución de 1824 se intentó restringir estas facultades arbitrarias estableciendo “requisitos de procedibilidad”. En 1824, la Sección VII de la Constitución establecía en su artículo 150 que:

“Nadie podrá ser detenido sin que haya semiprueba plena (denunciante) o indicio de que es delincuente”. Esta restricción al poder de los jueces de instrucción –a todas luces insuficiente– tenía el objetivo de atenuar las arbitrariedades de los jueces.

En 1857, el proyecto de Constitución en su artículo 27 proponía que en todos los procedimientos del orden criminal “debe proceder querella o acusación de la parte ofendida, o instancia del ministerio público que sostenga los derechos de la sociedad”. Después de un histórico debate, la propuesta fue derrotada; sin embargo, en los códigos procesales de 1880, 1894 y en el Código Federal de Procedimientos Penales de 1908 se establecía que la investigación sólo podía iniciar de oficio o por querella y que estaba “prohibida la pesquisa general, la delación secreta y cualquier otro”, por lo que la restricción al poder de los jueces de instrucción y su capacidad de actuar *motu proprio* fue más limitada.

Además, al prohibir la pesquisa general y la delación secreta, el artículo 20 de esa Constitución obligaba a revelar el nombre del acusador y a carearse con este y con los testigos y restringía la detención a tres días para el “auto motivado de prisión”.

En 1917, con el ánimo de eliminar definitivamente los abusos y arbitrariedades de los jueces de instrucción, se eliminó esta figura creándose el Ministerio Público a quien se le otorgó la facultad de perseguir los delitos y se estableció que no podría librarse ninguna orden de aprehensión por el juez sin que preceda “denuncia, acusación o querella”, las cuales debían estar apoyadas “...por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por datos que hagan probable la responsabilidad del inculcado [...]”.

En este sentido, considerando que las funciones de perseguir y de juzgar se habían separado definitivamente, y que el Ministerio Público tenía el monopolio de la acción penal, es obvio señalar que la única persona que podría denunciar, acusar o querellarse para solicitar una orden de aprehensión era el Ministerio Público.

En otras palabras, cuando existían los jueces de instrucción, cualquier persona podía ir con un juez para denunciar, acusar o querellarse contra alguien por un hecho delictivo y el juez, derivado de ese “requisito de procedibilidad”, podía ante sí mismo librar una orden de aprehensión. Sin embargo, cuando se le otorgó al Ministerio Público el monopolio en el ejercicio de la acción penal, nadie más que este podía acudir ante un juez para solicitar la orden de aprehensión.

El sentido de la denuncia, la acusación o la querella en un sistema inquisitivo, tiene un impacto mayor ya que detona las actuaciones judiciales y los actos de molestia al ciudadano. En cambio, en un sistema acusatorio la denuncia o la querella tienen el efecto mucho más simple de una “noticia criminal”, que solamente detona una investigación del delito. Cualquier acto de molestia debe solicitarse y justificarse ante el juez y este determinará su procedencia o no.

Adicionalmente, el sistema acusatorio inicia el proceso penal, a partir precisamente de la acusación, por lo que en realidad la orden de aprehensión se libra cuando una persona ha sido acusada de un delito y debe ser conducida a proceso, no al revés.

La reforma de 2008 no corrigió este problema y mantuvo la orden de aprehensión, con el requisito de una denuncia o querella previa como “requisitos de procedibilidad”, cuando lo

correcto debió haber sido la acusación del Ministerio Público que es el único que puede solicitarla.

Por ello, para evitar confusiones **entre la noticia criminal con la que inicia una investigación y que se ha confundido con el “requisito de procedibilidad” para librar una orden de aprehensión, y la acusación, que es el requisito para librar una orden de aprehensión, se propone mover el párrafo tercero del artículo 16 al artículo 19**, estableciendo como requisito para librar la orden de aprehensión la presentación y aceptación por parte de la autoridad jurisdiccional de la acusación.

c. Flagrancia y puesta a disposición ante el juez (artículo 16)

¿Cuántas de las detenciones en flagrancia proceden?

Una de las cosas que fomenta más la impunidad y que agravia profundamente a la sociedad, a las víctimas y a las policías, es el hecho de que las personas detenidas en flagrante delito sean liberadas por el Ministerio Público sin que el asunto llegue nunca a un juez y a una audiencia.

La famosa “puerta giratoria” inicia cuando el Ministerio Público aplica el artículo 149, el cual le faculta para calificar las detenciones en flagrancia y a decretar la libertad si, a su criterio, no se llevaron a cabo conforme a la Constitución o a la Ley.

Al mismo tiempo, el artículo 140 del Código Nacional de Procedimiento Penales le permite otorgar una especie de “libertad provisional” al indiciado si el delito no amerita prisión preventiva oficiosa y no va a solicitar la prisión preventiva justificada. Eso sí, apercibiendo al imputado que no debe molestar a la víctima, a riesgo de imponer medidas de apremio.

Estas disposiciones responden a lo establecido en los párrafos quinto y décimo del artículo 16 constitucional, que señalan:

Quinto. *“Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté*

cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención”.

Décimo *“Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal”.*

En el texto original del artículo 16 Constitucional no se establecía que las personas detenidas en flagrancia debían ser puestas a disposición del Ministerio Público, sino solamente ante la autoridad civil más cercana. Esta disposición perduró de 1917 hasta 1993, en que se reformó para incorporar el párrafo quinto y décimo antes señalados.

En su momento, dicho cambio se propuso como una reforma garantista en dos sentidos: por un lado, ordenaba que el Ministerio Público debía recibir a los detenidos en flagrancia antes que el juez; y, por el otro, resolvía la indefinición del plazo de retención que, a su vez, le daba tiempo al Ministerio Público para preparar la “consignación del imputado” ante el Juez.

Dicha reforma estaba estrechamente relacionada con la reforma al Artículo 19 Constitucional que requería al Ministerio Público acreditar “los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado”, en ese lapso (48 o 96 horas), para poder consignar al imputado y que el juez decreta el auto de formal prisión o la libertad por falta de méritos.

El racional de dicha reforma era darle tiempo al Ministerio Público para que pudiera llevar a cabo una averiguación previa en ese lapso y articular la consignación.

Sin embargo, esa reforma fue modificada en 1999, con el argumento de que era un estándar probatorio muy alto para consignar en tan poco tiempo, por lo que eliminaron la fórmula

“elementos que integran el tipo penal” por comprobar “ [...] el cuerpo del delito [...]”. No obstante, esta reforma, las 48 y las 96 horas de retención permanecieron sin cambios.

Para la reforma de 2008 (vigente), que eliminó el auto de formal prisión y lo modificó por la vinculación a proceso, se volvió a modificar esta disposición con un estándar más sencillo y menos dogmático, que elimina la acreditación y la cambia por “justificar”: “***...los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión***”.

Nuevamente, a pesar del cambio en el estándar, se mantuvo el plazo de retención y la puesta a disposición ante el Ministerio Público en el artículo 16 Constitucional.

No obstante, la reforma que estableció un estándar probatorio más sencillo, en el artículo 19 Constitucional se modificó el quinto párrafo para establecer que el proceso se debía seguir por los hechos señalados en el auto de vinculación a proceso, por lo que el plazo de retención aunado al plazo constitucional seguía siendo un tiempo importante para que el Ministerio Público formulara una imputación bien fundamentada.

A pesar de que la reforma de 2008 fue diseñada para instaurar el sistema acusatorio en el proceso penal, la persona debería esperar en el mejor de los casos 48 horas y en el peor 96 para que se calificará la legalidad de su detención, por lo que el legislador incorporó en el Código Nacional de Procedimientos Penales el artículo 149 que permite al Ministerio Público calificar la detención y, en su caso, otorgar la libertad o, como lo establece el 140, decretar una especie de libertad provisional hasta que formule imputación.

Adicionalmente, la reforma de 2008 reformó el artículo 17 Constitucional para que pudieran resolverse ciertos delitos, a través de mecanismos alternativos de solución de controversias, y abrió la posibilidad para que muchos de ellos no requieran control judicial.

Del mismo modo y congruente con lo anterior, en el artículo 21 se facultó al Ministerio Público para que considerara “criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal en los supuestos y condiciones que fije la ley”, y cuyo resultado es la extinción de la acción

penal.

Bajo este marco constitucional, el plazo de retención de 48 o 96 horas no solo es útil al Ministerio Público para abrir una carpeta de investigación, llevar a cabo algunas diligencias de investigación y preparar la formulación de imputación, sino también para determinar la abstención de investigar, el archivo temporal, el no ejercicio de la acción penal, sino también para llevar a cabo mecanismos alternativos que culminan en acuerdos reparatorios, que igualmente extinguen la acción penal aunque nunca llegan a un juez.

Puede ser que la carga de trabajo de los Ministerios Públicos y la criminalidad en el país los obliga a priorizar los delitos de mayor impacto. Sin embargo, el análisis de los datos de la ENVIPE y del propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública pone de manifiesto que la mayoría de los delitos son patrimoniales, amenazas²⁰, contra la salud en la modalidad de narcomenudeo y violencia familiar²¹, por lo que muchos delitos de esta índole quedan impunes debido a la inatención que se tiene de ellos.

Esta función cuasi-jurisdiccional del Ministerio Público tiene como efecto que –como hemos visto–, **según los datos de México Evalúa, más del 99%** de los asuntos penales no se investiguen y nunca lleguen a un juez²²; que haya una enorme “puerta giratoria” en sede ministerial, casos muy graves de corrupción y venta de libertades y amenazas de prisión, desvirtuando la justicia restaurativa y en general la efectividad del sistema acusatorio.

²⁰ De acuerdo con la ENVIPE 2019, el 52% de los 33 millones de delitos registrados en 2018 fueron robos en la calle o transporte público, total o parcial de vehículo, en casa habitación, o en otra modalidad; mientras que un 8.6% del total de delitos reportados correspondió a amenazas.

²¹ De acuerdo con el SESNSP, en 2018 se registraron 58,585 denuncias por narcomenudeo y 182,268 por violencia familiar y de género.

²² México Evalúa (2019). “Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México”, publicado por México Evalúa. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2018-3.pdf>

SALIDAS ALTERNAS, ANTICIPADAS Y SENTENCIAS



Por otro lado, es importante señalar que, de acuerdo con la ENPOL, el 64.8% de las personas actualmente privadas de la libertad fue sometida a algún tipo de violencia en sede ministerial (ver tabla X), mientras que el 43.8% reportó haber sufrido agresiones físicas (ver tabla Y).

Tabla X

Porcentaje de personas privadas de la libertad que reportan haber sufrido alguno de los siguientes tipos de violencia por la policía ministerial o autoridad.	
Estados Unidos Mexicanos	64.8
La incomunicaron o aislaron	49.4
La amenazaron con levantar cargos falsos	40.8
La desvistieron	39.8
La presionaron para denunciar a alguien	29.8

La ataron	28.6
Le vendaron los ojos o cubrieron la cabeza	26.1
Le impidieron respirar (sofocando, asfixiándolo o metiendo su cabeza en agua)	24.6
La amenazaron con hacerle daño a su familia	20.2
Le hicieron daño a su familia	5.1

Tabla Y

Porcentaje de personas privadas de la libertad que reportan haber sufrido alguna de las siguientes agresiones físicas por parte de la policía ministerial o autoridad**	
Estados Unidos Mexicanos	43.8
Patadas o puñetazos	39.4
Golpes con objetos	23.5
Lesiones por aplastamiento	23.1
Descargas eléctricas	13.7
Quemaduras	4.3
Violación sexual	3.1
Lesiones con arma blanca	2.3
Lesiones con arma de fuego	1.5
Otra	5.8

Con base en esto, la presente iniciativa propone reformar el párrafo quinto del artículo 16 y derogar el décimo, con el fin de garantizar que las personas detenidas en flagrancia sean puestas a disposición del juez inmediatamente después de su detención (lo que disminuiría sustancialmente las oportunidades de tortura o abusos), para que la autoridad jurisdiccional en audiencia pública, oral y bajo los principios del sistema acusatorio califique la detención y solo después el Ministerio Público determine si acusará, propondrá un mecanismo alternativo o aplicará un criterio de oportunidad, pero bajo el control de la autoridad jurisdiccional.

En este sentido, es fundamental actualizar el derecho procesal mexicano para que la puesta a disposición de un detenido en flagrancia sea directamente ante el juez (como es el caso

de los detenidos con orden de aprehensión) y no del Ministerio Público. De esta manera, en un plazo muy breve, el juez de control calificaría la detención y le daría vista al Ministerio Público o al acusador particular (si es que lo hay) para que promuevan la acusación, pero evitando que el propio Ministerio Público, debido a su carga de trabajo, a la gravedad del delito o en algunos casos por corrupción, pueda decretar (sin control judicial) la libertad de un detenido en flagrancia.

Esto permitiría otorgar mayores garantías a las personas detenidas en flagrancia y mayor seguridad al policía para evitar la “puerta giratoria”, toda vez que, mientras que actualmente el Ministerio Público puede decretar la libertad en la soledad de su oficina, en este esquema el juez debe hacerlo en una audiencia pública con la presencia de los sujetos procesales.

Al mismo tiempo, esto permitiría eliminar el plazo de 48 horas que tiene el Ministerio Público para retener a un detenido sin presentarlo ante el juez y, al mismo tiempo, permitiría que las 72 horas de plazo constitucional fueran utilizadas para controlar la detención y decidir sobre las medidas cautelares, lo que permitiría que un imputado tuviera claridad sobre su situación jurídica en un plazo mucho menor.

Con estas medidas, la “puerta giratoria” se disminuiría sustancialmente, ya que las decisiones del juez y del Ministerio Público estarían sujetas a la publicidad de la audiencia pública, de la contradicción y, en muchos casos, de la acusación por particulares. Al mismo tiempo, permitirá robustecer los mecanismos alternativos, al contar en todos los casos con control judicial, de los cuales se hablará en la reforma a los artículos 14 y 23 constitucionales y a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

d) Caso urgente y control de detención

De manera similar a otros actos de molestia, la detención por caso urgente se permite, aunque no haya flagrancia, ni acusación, ni orden de aprehensión. En este caso, la Constitución vuelve a buscar un equilibrio entre la necesidad de evitar la impunidad y la de proteger los derechos de los individuos.

En el texto original de la Constitución, el “caso urgente” se explicaba como la forma de detener a un acusado sin orden de aprehensión y sin que hubiera flagrancia cuando se estuviera investigando un delito “de oficio”. En su versión original, la Constitución autorizaba que se llevarán a cabo estas detenciones por la “autoridad administrativa”, sin especificar alguna en especial; pero advertía que esta lo haría bajo “su más estrecha responsabilidad” y remataba que debía poner al acusado “inmediatamente a disposición de la autoridad judicial”, de la siguiente manera:

“Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial”.

Se entiende que cuando se hubiera cometido un delito, y hubiera una investigación que señalaba a determinada persona y se tuvieran los elementos suficientes para solicitar una orden de aprehensión, pero no hubiese un juez cercano o disponible, entonces para evitar la impunidad del sujeto, se justificaba que la autoridad administrativa ordenará su detención, aunque no hubiera flagrancia, pero se cuidaba la garantía de control judicial.

El caso urgente ha sobrevivido todas las reformas constitucionales de los últimos 100 años porque se considera una herramienta indispensable de la autoridad investigadora para evitar la impunidad de las personas que, en otras circunstancias, pudieron haber sido detenidas con una orden de aprehensión.

Sin embargo, en la reforma de 1993 se hicieron cambios importantes: se adicionó que la detención por caso urgente solo podría llevarse a cabo cuando se tratara de *delitos graves* y de que hubiese *un riesgo fundado de que el indiciado pudiera sustraerse a la acción de la justicia*; adicionalmente se restringía la aplicación de este acto de molestia al *Ministerio Público* que debía fundar y motivar el acto.

Dicha redacción, que sigue vigente hasta ahora, es incompatible con la reforma que suma

a las policías a la investigación del delito. Por ello, la reforma propone, en la lógica de todo el documento, aumentar la efectividad de las investigaciones para disminuir la impunidad; pero al mismo tiempo aumentar las garantías para evitar abusos.

La reforma **propone que la policía pueda llevar a cabo detenciones en flagrancia con las mismas restricciones que el Ministerio Público, pero se añade que “se haya iniciado una investigación”; es decir, no solamente que haya urgencia o que no haya un juez disponible**, sino que también se demuestre ante la autoridad judicial que había abierta una investigación y que **había datos en la misma sobre el hecho delictivo y la probable participación del detenido**.

De esta manera, se acredita el espíritu del acto de molestia, es decir, que una persona esté siendo investigada, que haya elementos y que existe posibilidad de fuga si se acude al juez.

Por ello, se modifica la redacción en el sentido de que el Ministerio Público ordene, cuando en realidad lo que se hace es llevar a cabo materialmente la detención, que precisamente es el sentido de la urgencia.

Siguiendo la lógica de que las policías investigan y el Ministerio Público litiga, en las detenciones por caso urgente que hagan las policías debe justificarse la investigación previa a la detención y ponerse inmediatamente a disposición del juez para que la califique controlando su legalidad.

Finalmente, queda claro que la autoridad judicial deberá recibir al detenido y calificar la legalidad de la detención en todos los casos, lo que asegura el control de la legalidad del proceso y disminuye el riesgo de detenciones ilegales.

Finalmente, la reforma mantiene la redacción de los últimos dos párrafos, sin modificaciones referentes a la correspondencia y al alojamiento de tropas.

B. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA ACUSATORIO Y DEPURACIÓN DE REMINISCENCIAS DEL SISTEMA INQUISITIVO

La reforma al Sistema de Justicia Penal de 2008 y el Código Nacional de Procedimientos Penales de 2014 son un parteaguas en la impartición de justicia penal en México. El fin de los juicios en papel y de las “audiencias” sin la presencia del juez, así como la nulidad de las pruebas obtenidas violando derechos fundamentales vía la fe pública del Ministerio Público, son, entre otros, algunos de los grandes logros de la reforma. Sin embargo, algunas instituciones fundamentales que soportan el correcto funcionamiento del sistema acusatorio tuvieron tímidos cambios o de plano fueron dejadas de lado.

La reforma de las policías para profesionalizarse y dotarlas de las facultades legales plenas para investigar los delitos se omitió y, por tanto, las tasas de criminalidad y de impunidad siguen creciendo o en el mejor de los casos se han mantenido estables.

La reforma al Ministerio Público para enfocar su función en la dirección jurídica de la investigación, pero sobre todo en la litigación de los procesos, se simplificó a la meta de dotar de autonomía a la institución federal que lo contiene (fiscalía) y a sugerir que se procure a dicha institución en las entidades federativas de autonomía; sin reformar los procesos y el papel que protagoniza en los mismos y, sobre todo, sin cambiar el concepto y la filosofía de su función en un sistema acusatorio.

En 2008, se adiciona un párrafo en el artículo 17 Constitucional para garantizar una defensoría pública de calidad y profesionalizada a través un servicio de carrera; empero, la necesidad de profesionalizar, en todos sentidos, a la defensoría privada se dejó de lado. Considerando que la reforma al artículo 21 Constitucional ampliaba la acción penal a los particulares y el desarrollo de los criterios de oportunidad que debe valorar la defensa y en general el nuevo ambiente en que deberán desempeñarse los defensores privados, no se consideraron mecanismos autogestivos para asegurar la calidad y la probidad de los abogados privados.

Por otro lado, instituciones propias del Sistema Inquisitivo, como la “vinculación a proceso” —eufemismo del inquisitivo auto de formal prisión o de sujeción a proceso— y el hecho de que el proceso tenga que seguir “forzosamente” por los hechos establecidos en el “auto de

vinculación”, anulan en la práctica el fundamental principio “acusatorio” que debería ser el eje, en torno del cual gira el proceso que lleva esta denominación.

La “prisión preventiva oficiosa” que presume culpabilidades, en franca violación a la presunción de inocencia, pero sobre todo dañando irremediablemente los incentivos de la investigación del delito, anulan en la práctica el fundamental principio “acusatorio” que debería ser el eje, en torno del cual gira el sistema procesal que lleva esta denominación.

Por ello, el presente paquete de reformas constitucionales y legales busca enfocar la función del Ministerio Público a su papel de titular de la acción penal pública y sólo bajo esta condición ejercer la función de director jurídico de la investigación, dejando impecablemente claro que la función constitucional del Ministerio Público es la litigación de los procesos penales en los tribunales, con base en la “acusación” que estos funcionarios deben formular.

Al mismo tiempo, se reitera y se aclara que la “acusación” es la garantía de seguridad jurídica más importante del proceso penal para los ciudadanos, toda vez que con este instrumento conoce de qué se le acusa y de qué defenderse.

I. MINISTERIO PÚBLICO ENFOCADO (ARTÍCULOS 17 Y 102)

Desde 1917 el sistema penal mexicano puso toda su esperanza y toda su confianza en el Ministerio Público. Frente a la arbitraria experiencia del sistema penal de Porfirio Díaz, el Ministerio Público surgió como la institución democrática que equilibraría el proceso penal, protegería las garantías del individuo y aseguraría una correcta aplicación de la justicia. Con base en esta premisa, la Constitución de 1917 y sus reformas, así como los ordenamientos procesales y orgánicos, articularon todo el proceso penal en torno a esta figura²³.

A partir de entonces, las denuncias de hechos posiblemente constitutivos de delito las recibiría y las determinaría de manera exclusiva el Ministerio Público, quien también

²³ León, 2013.

llevaría a cabo la investigación, la entrevista con testigos, la solicitud de cateos o cualquier acto de molestia para fines de investigación, la solicitud de órdenes de aprehensión y el control de la llamada “policía judicial”. Es decir, todo lo anterior quedaría bajo el control monopólico del Ministerio Público.

Adicionalmente, al Ministerio Público se le dieron facultades de juez²⁴ a través de la facultad de calificar las detenciones en flagrancia que hiciera la policía o cualquier ciudadano, ya que debían ponerlo a su disposición (no a la del juez), y podría dejarlo en libertad si le parecía –ante sí mismo– que la detención fue ilegal. Adicionalmente, puede ejercer los llamados “criterios de oportunidad”, lo que –nuevamente– implicaría dejar en libertad o no procesar al indiciado, previo acuerdo sancionado por esta misma institución.

Hasta antes de 2008, el Ministerio Público también tenía “fe pública”, lo que implicaba básicamente que todas sus actuaciones se convertían en “prueba plena” y la carga de la prueba pasaba del MP a la defensa.

En suma, en este planteamiento el MP sería una suerte de figura multifuncional del derecho penal, que ejercería como policía, investigador, juez de control de detención, mediador, fiscal y hasta defensor (considerando la llamada buena fe). Todo en una sola figura personalizada en los agentes del Ministerio Público y en sus jefes, los procuradores y subprocuradores, ahora convertidos en fiscales²⁵.

Por si todo esto fuera poco, en 2014 se estableció en el artículo 116 Constitucional que las funciones de procuración de justicia (MP) en los estados se realizarán con base –entre otros– en el principio de autonomía, lo que ha permitido que muchas fiscalías en el país sean independientes (al menos de nombre) del Poder Ejecutivo. Además, en el 2016 se le otorgó autonomía constitucional a la institución que cobija al Ministerio Público Federal: la Fiscalía General de la República, sin una redefinición, ni enfoque adecuados a las enormes facultades de esta institución.

El Ministerio Público es una institución clave del sistema acusatorio, su función le imprime

²⁴ Sarre Iguíniz. 1997; Olea y Leyva 1944.

²⁵ León, op. cit.

un sentido de “bien general” al proceso penal, a través de la acción penal pública que representa a todos los ciudadanos, protegiendo principios de convivencia social y valores fundamentales para la articulación de la sociedad; por ello es fundamental retomar su función original y precisar sus funciones y facultades para garantizar la efectividad de su desempeño.

El Ministerio Público –como licenciado en derecho– es el abogado de los intereses de la sociedad en el proceso penal y ahí es donde debe enfocar su trabajo cotidiano en dos vías fundamentales: a) la dirección jurídica de las investigaciones de las policías (proactiva o reactivamente); y b) la litigación de los procesos en los tribunales.

a. Investigación

Hasta ahora, la redacción del artículo 21 Constitucional asigna la investigación de los delitos al Ministerio Público y a las policías, las cuales deberán actuar bajo su “conducción y mando” en el ejercicio de la función investigadora, sin que quede claro a qué se refiere el Constituyente Permanente con dicha fórmula, lo cual genera espacios muy grandes de incertidumbre jurídica, tanto para las policías como para los propios ministerios públicos, para las víctimas y también para los propios imputados, favoreciendo la impunidad.

Por ello, es muy importante establecer que la fórmula “conducción y mando” significa la dirección jurídica de la investigación, con el objeto de formular acusación y no para llevar a cabo la investigación con el auxilio de la policía.

En este contexto, el artículo 102 referente al Ministerio Público Federal es mucho más claro y enfocado en lo que se refiere a su función, señalando que le corresponde la persecución de los delitos federales ante los tribunales, añadiendo que para ello:

“[...]buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de estos en hechos que las leyes señalen como delito[...].”

Dicho de otra manera, el 102 Constitucional deja muy claro que la función investigadora

del Ministerio Público Federal tiene como objetivo la acumulación de pruebas para sostener la acusación; lo que debería ser el objetivo del Ministerio Público en general, no solamente del federal.

Bajo la reforma que se propone, **el Ministerio Público tanto del fuero común como del federal “dirigirán jurídicamente” la investigación, con el fin de acreditar la participación de los responsables en los hechos que las leyes señalan como delitos y lo harán de manera proactiva, es decir, cuando la iniciativa de investigar sea del propio Ministerio Público o de manera reactiva, cuando deba orientar la investigación iniciada por iniciativa de la policía.**

Por ello, la reforma reproduce la redacción del 102 Constitucional (que es más claro) en lo referente al Ministerio Público del fuero común y le añade explícitamente el asesoramiento jurídico de la investigación que es diferente – como se ha señalado – de fondo y de forma a “la conducción y mando” de las policías en la investigación.

En la iniciativa que se presenta (tanto la Constitucional como la Ley Nacional de Investigación del Delito y el Código Procesal Penal) la investigación de los delitos es una facultad de las policías y el papel del Ministerio Público se circunscribe a la “asesoría jurídica” que implica revisar las investigaciones para determinar si se formula acusación o si se requieren nuevos datos para asegurar que la autoridad jurisdiccional las admita y se libren las órdenes de aprehensión o de presentación para el inicio del proceso.

b. Principio de oportunidad y acusación

La presente iniciativa propone un cambio fundamental para la consolidación del Sistema Acusatorio, subordinado la solicitud y libramiento de las órdenes de aprehensión a la formulación de la acusación.

*“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda **acusación del Ministerio Público** por un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que*

se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”.

Al mismo tiempo, modifica el procedimiento que debe seguirse en los casos en que haya detenciones en flagrancia, garantizando que toda persona detenida sea puesta a disposición del juez directamente y no del Ministerio Público como se hace hasta ahora.

*“I. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a la disposición de la autoridad civil más cercana y esta con la misma prontitud **a la del Juez**. Existirá un registro inmediato de la detención”.*

Ambos cambios constitucionales, que se ven reflejados en la iniciativa de Ley Nacional de Investigación del delito, del nuevo Código Procesal Penal y de Ley de Justicia Cívica, que modifican las facultades que ejerce el Ministerio Público ante una detención en flagrancia.

c) Calificación inmediata de la detención ante el juez

Hasta ahora, en el plazo de las 48 horas, el Ministerio Público puede tomar diferentes determinaciones, como disponer la libertad del imputado cuando el delito no amerite prisión preventiva oficiosa o no vaya a solicitar la prisión justificada (Art. 140 Código Nacional de Procedimientos Penales). También debe verificar las condiciones en que se realizó la detención en flagrancia y en caso de considerar que la detención no fue conforme a la Constitución o a la Ley podrá disponer la libertad del detenido (Art. 149 CNPP).

El párrafo séptimo del artículo 16 Constitucional establece que:

“En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley”.

El racional de dicha disposición tiene su origen en el hecho de que la autoridad

jurisdiccional califique la detención hecha por la autoridad administrativa, para generar un equilibrio e impedir que “el calificado” sea el mismo que haga “la calificación”.

En este sentido, aun cuando el Ministerio Público es una institución dotada de autonomía, evidentemente, no es una autoridad jurisdiccional sino administrativa, por lo que no le corresponde calificar la legalidad de las detenciones que haya hecho la policía –de seguridad pública o ministerial–, sino que esa es una facultad del juez de acuerdo con el párrafo séptimo del artículo 16 Constitucional.

Es evidente que si el Ministerio Público califica la detención en el plazo de retención de las 48 horas como ilegal y decreta la libertad o la determina para una posterior imputación, la autoridad jurisdiccional no podrá ratificar la detención o decretar la libertad.

Adicionalmente, ni el detenido ni las víctimas tendrán, en este plazo, ninguno de los beneficios del Sistema Acusatorio, es decir, la oralidad, la publicidad, la contradicción, etc. En realidad, el Ministerio Público tomará estas determinaciones ante sí mismo, lo que abre un espacio enorme de opacidad y oportunidades de corrupción.

Por ello, es fundamental para la correcta aplicación del Sistema Acusatorio y para garantizar los derechos de todos los intervinientes en el proceso, que cualquier persona detenida en flagrancia sea puesta a disposición del juez y sólo éste pueda calificar la legalidad de la detención. De esta manera, el 100% de las personas privadas de su libertad por estas circunstancias y las posibles víctimas tendrán el derecho de una audiencia pública, oral, contradictoria, etc., en la que se califique por un juez la privación de su libertad.

Una vez calificada de legal la detención, el Ministerio Público y con base en el informe de la detención, podrá determinar el ejercicio de la acción penal o la aplicación de un criterio de oportunidad, lo cual podrá anunciar en la audiencia.

Los artículos 140 y 149 del Código Nacional de Procedimientos Penales tienen en común el hecho de que el Ministerio Público, en su sede, determine la legalidad de la detención sin que un juez conozca de la misma. Por ello, es importante señalar que al Ministerio Público

se le otorgaron facultades que deberían ser exclusivas de la autoridad judicial, cosa que contradice los principios fundamentales de un sistema penal democrático y, en este contexto, del Sistema Acusatorio.

Las 48 horas del plazo de retención (o 96 en delincuencia organizada) se crearon en la etapa más intensa del Sistema Inquisitivo con dos propósitos: a) garantizar un tiempo máximo de retención ante el Ministerio Público y b) otorgar tiempo al Ministerio Público para elaborar la “averiguación previa”, que en esa época exigía acreditar “los elementos del tipo penal” para solicitar el auto de formal prisión.

Con el tiempo, se eliminaron dichos requisitos, pero no se eliminó el plazo de retención, ni se estableció la necesidad de poner a disposición del juez al detenido sin la intermediación del Ministerio Público, que no debe tener –como es natural a su esencia– facultades de juez de control de detención.

Esta reforma, junto con la propuesta al artículo 19 Constitucional, también eliminará la necesidad de formular imputación y promover la vinculación a proceso (que desaparece) en plazos muy breves, con información muy limitada y que ata la acusación al propio auto de vinculación a proceso, poniendo una presión exagerada en el Ministerio Público, que en general produce impunidad.

La reforma elimina espacios enormes de abuso policial y ministerial y genera garantías de control judicial, con base en los principios del Sistema Acusatorio, desde el primer momento de la detención

d. Soluciones alternas con detenido

La puesta a disposición directa ante el juez y no ante el Ministerio Público también implica una modificación en las soluciones alternas, es decir, en los casos en que el Ministerio Público puede promover y aprobar acuerdos reparatorios entre la víctima u ofendido y el imputado extinguiendo la acción penal, sin control judicial.

Una de las grandes virtudes del Sistema Acusatorio es la posibilidad de la justicia restaurativa, es decir, **la sustitución –en muchos casos– del llamado “punitivismo”** por una forma de reparación del daño, que no solo resarza el daño a las víctimas u ofendidos, sino que también permite rearticular el tejido social y la convivencia.

El párrafo quinto del artículo 17 Constitucional y el párrafo séptimo del artículo 21 señalan:

“(art. 17 párrafo quinto) Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

(art. 21 párrafo séptimo) El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley”.

Con base en estas disposiciones constitucionales, los artículos 186 al 190 del Código Nacional de Procedimientos Penales regulan los casos en que el Ministerio Público puede sancionar “acuerdos reparatorios”, desde la presentación de la denuncia o la querella hasta antes de la llamada “investigación complementaria”, sin el conocimiento del juez.

En este sentido, el Ministerio Público, durante el plazo de retención, puede proponer –cuando se trate de delitos de querella, que admitan el perdón de la víctima u ofendido, sean culposos o patrimoniales no violentos– a las partes un acuerdo reparatorio, que de cumplimentarse extingue la acción penal.

Al mismo tiempo, el artículo 256 del CNPP que regula los casos y condiciones en los que operan los criterios de oportunidad, particularmente las fracciones I, II y VI, permite que –una vez reparado el daño a la víctima u ofendido– el Ministerio Público se abstenga de ejercitar acción penal, nuevamente sin control judicial.

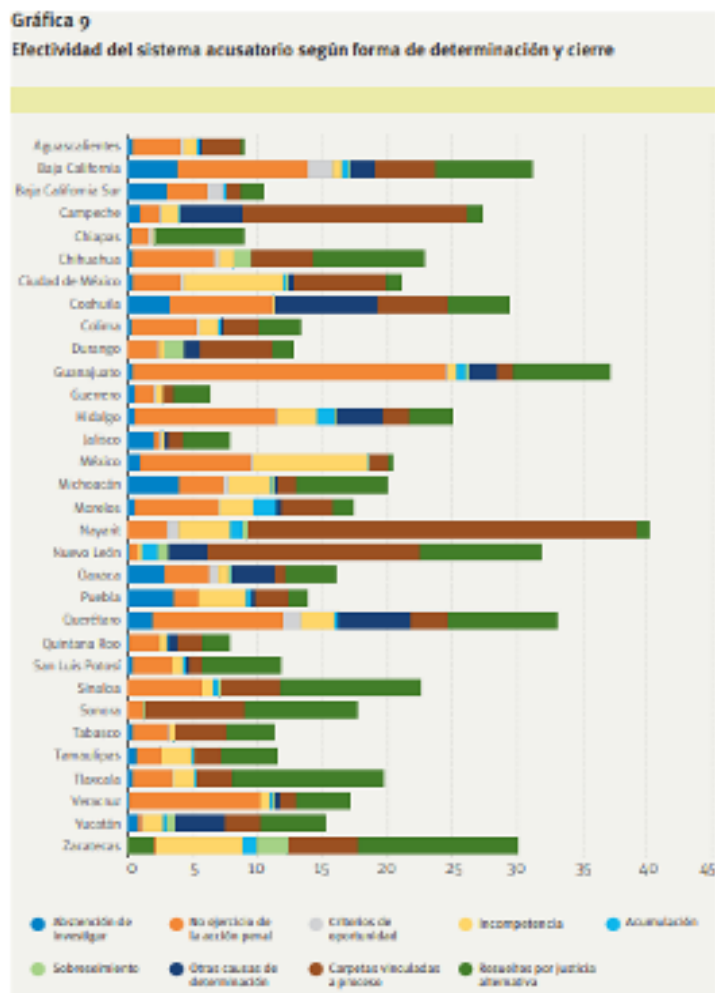
El racional de estas medidas buscan evitar la congestión del sistema, atenuar el “punitivismo” como filosofía del proceso penal y buscar –como se ha dicho– el

restablecimiento del tejido social. Sin embargo, los resultados de la aplicación de las soluciones alternas sin control judicial tienen resultados mixtos; por un lado, hay casos de víctimas u ofendidos satisfechos con los “Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias” en sede ministerial, pero también muchas quejas de abusos, coacciones y corrupción por ausencia de control judicial.

El hecho de que la misma institución (fiscalía) que promueve y sanciona el “acuerdo reparatorio” sea la que –en caso de fracasar dicha solución alterna– formule imputación, ha generado incentivos muy perversos en el proceso.

Al mismo tiempo, dicho procedimiento ha provocado que las fiscalías dediquen una parte importante de sus recursos humanos y materiales a la tramitación de estos acuerdos reparatorios, convirtiendo al Ministerio Público en una especie de “juez cívico masivo”, *ex officio*, cuya función fundamental es concentrarse en resolver conflictos menores a través de “acuerdos reparatorios” sin sanción judicial, en detrimento de su función acusadora fundamental y esencial en el Sistema Acusatorio.

Como ha documentado “México Evalúa” e “Impunidad Cero”, la abrumadora mayoría de los asuntos se resuelven por esta vía en sede ministerial, sin control judicial, sin que se hayan modificado los índices de criminalidad, ni de impunidad (aunque se fueren los conceptos) en el país.



26

e. Control judicial y justicia cívica

Con base en lo anterior, la presente iniciativa de reforma constitucional y las reformas a la legislación secundaria que la acompañan, plantean –considerando la presentación del detenido directamente ante el juez y por tanto la eliminación del plazo de retención de 48

²⁶ Zepeda, Guillermo; Jiménez, Paola (2019). Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

horas— que el Ministerio Público sólo pueda proponer dichas salidas alternas una vez que la autoridad jurisdiccional haya calificado como legal la detención y por tanto el acuerdo reparatorio necesariamente tenga control judicial.

Con base en lo anterior, las unidades de mecanismos alternativos de solución de controversias deberán ser independientes de las instituciones de procuración de justicia y depender de los poderes judiciales de las entidades federativas o de la federación.

En el mismo sentido, considerando el tipo de delitos menores que admiten “acuerdos reparatorios” sin control judicial, la reforma propone que de manera auxiliar y subsidiaria, la Justicia Cívica (como se explica más adelante) pueda procesar dichos casos para no distraer al Ministerio Público de su función acusadora, ni saturar de delitos menores a la autoridad jurisdiccional.

Así, el Ministerio Público será identificado en la lógica del Sistema Acusatorio, precisamente como la parte acusadora del proceso y no como jefe de la policía investigadora, mediador o juez de control *ex officio*, etc.; sino, fundamentalmente, como el perito en derecho que representa los intereses de la sociedad en los procesos penales

f. Casos sin detenido

En el mismo sentido, en los casos donde se presente una denuncia (el cambio en la querella se explica más adelante en la reforma en el artículo 19 Constitucional) sin detenido, la policía o el Ministerio Público podrán llevar a cabo la investigación y en los casos que se admita acuerdo reparatorio deberá formular acusación, si es el caso, o turnar el asunto a la Justicia Cívica para su solución.

En caso de ser un delito de mayor gravedad, el Ministerio Público decidirá con base en los elementos de la investigación el momento oportuno para formular acusación.

g. Efectos de la autonomía y el Sistema Nacional de Seguridad Pública y profesionalización del Ministerio Público y de las defensorías públicas y privadas

Hasta ahora, el artículo 21 Constitucional considera al Ministerio Público como una institución de seguridad pública y a la persecución de los delitos como una tarea igualmente de seguridad pública. En este sentido, lo obliga a coordinarse con las instituciones policiales y establece reglas para el reclutamiento y el desarrollo de su personal.

Sin embargo, esta disposición no se actualizó en la lógica de la autonomía de las instituciones de procuración de justicia y se le siguió dando tratamiento de dependencia del Poder Ejecutivo.

Al igual que los jueces y magistrados en materia penal del Poder Judicial, de cada una de las entidades federativas o de la federación y, aunque su papel es fundamental para la articulación de una política criminal, dichos funcionarios no están incluidos en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, precisamente por la autonomía e independencia de sus tareas. El mismo principio debe aplicarse al Ministerio Público del fuero común y del fuero federal, justamente porque la autonomía tiene el objeto de evitar que sus determinaciones y objetivos estén influenciados por intereses ajenos a la imparcialidad y apego a la ley que le son inherentes.

Por ello, la iniciativa que se propone considera a las instituciones de “procuración de justicia” como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero no las sujeta al sistema de personal y de carrera que establece el artículo 21.

Las funciones del Ministerio Público se regulan en el reformado artículo 17 Constitucional, incluyendo las características de su profesionalización, a través de la carrera ministerial, responsabilizando a las entidades federativas de dicha regulación.

Aquí vale la pena señalar que a diferencia de la policía que –por ser la fuerza pública– está bajo el control del Poder Ejecutivo y debe tener reglas claras y homologadas, el Ministerio Público con base en su autonomía y respetando el federalismo, que le da características locales a cada institución, debe ser regulado en cada entidad federativa.

Por supuesto que esto no significa que las instituciones de procuración de justicia no deban coordinarse, ni articular sus políticas con las policías o los tribunales; lo que significa es que la carrera ministerial tendrá características propias basadas en las funciones más enfocadas del Ministerio Público y respetando las características y necesidades de cada entidad federativa.

En el mismo sentido, se equipara a los defensores públicos y a los Ministerios Públicos, para que tengan una carrera estimulante y con visión de largo plazo.

h. Defensoría Privada

De la misma manera que se promueve la profesionalización del Ministerio Público y de la Defensoría Pública, es imperiosa la necesidad de profesionalizar a la defensoría privada para garantizar una adecuada representación de quienes confíen su libertad, su patrimonio o su derecho a la justicia a quienes ejercen de manera libre la profesión de abogado. No solo cuando actúan como defensores de imputados, sino también cuando ejercen la acción privada o la coadyuvancia con el Ministerio Público.

La reforma al artículo 21 Constitucional de 2008 amplió el ejercicio de la acción penal a los particulares, en los siguientes términos:

“El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.”

Con base en esta disposición, el artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales restringió la procedencia de la acción penal por particulares a:

“[...]los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.”

A pesar de lo limitado de los casos en que se permite la acción penal por particulares, representa un enorme avance contra la impunidad; sin embargo, no se reguló y materialmente sigue sin regularse la profesionalización de los abogados privados, ni el control ético de su actuación.

El tema de la profesionalización y el control ético de los abogados ha sido una larga discusión que gira en torno de la libre asociación y del derecho al libre ejercicio de la profesión consagrado en el Artículo 5º Constitucional; empero, considerando el impacto que tiene la defensoría privada al derecho a un debido proceso, es importante que en las leyes estatales, además de establecer la necesidad de un título para ejercer la profesión de abogado, también exista un sistema de autogestión y control debidamente regulado que vincule a los abogados con el ejercicio profesional y ético de la profesión.

Es lógico que, si al Ministerio Público y a la Defensoría Pública se le obliga a la profesionalización y al control de su desempeño a través de la carrera –que incluye capacitación, control de confianza (en el caso del MP) etc.–, también los imputados y las víctimas u ofendidos tengan la seguridad de que quienes los representan sean abogados capaces y probos.

Al mismo tiempo, la reforma que se propone debe garantizar la libertad en el ejercicio de la profesión, evitando que las autoridades pudiesen restringir su ejercicio. Por ello, el proyecto señala con claridad que la legislación deberá garantizar la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados a través de sistemas autogestivos de los propios abogados que tendrán carácter obligatorio, pero garantizando que a la autoridad no podrá impedir a nadie el ejercicio de la profesión con la excepción de los establecido en el propio Artículo 5º Constitucional.

Reforma al 17 Constitucional

Como se explica en el Apartado D. “Orden y Consolidación”, se agruparon disposiciones que estaban dispersas en diversos artículos constitucionales y se consolidan en uno solo. De esta manera la reforma propuesta al nuevo artículo 17 integra lo referente a la representación

jurídica pública y privada y a las acciones colectivas. Las disposiciones actuales del artículo 17 se redistribuyen en orden de acuerdo, a su materia, lo que se explica en el mencionado Apartado D. de esta exposición de motivos.

El Artículo 17 reformado establece las garantías de representación jurídica profesional y junto con la reforma al 102 se aclaran y depuran las funciones del Ministerio Público autónomo en el sentido que se ha señalado.

II PRINCIPIO ACUSATORIO Y DEBIDO PROCESO

La implementación del Sistema Penal Acusatorio (SPA) en México ha sido uno de los grandes logros de la transición democrática; sin embargo, como se ha dicho en esta exposición de motivos, la permanencia de algunas instituciones del Sistema Inquisitivo ha impedido que el proceso acusatorio y oral despliegue todas sus virtudes en favor tanto de víctimas y ofendidos como de los indiciados y de la sociedad en general.

Es importante subrayar que la impunidad se manifiesta de dos maneras igualmente graves: por un lado, en el hecho de que quienes hayan cometido un delito no sean procesados ni sancionados por los tribunales; y, por el otro, en los casos en que personas inocentes sean sancionadas por hechos que no cometieron.

El Sistema Acusatorio se ha ido perfeccionando a lo largo de varios siglos para crear instituciones y procesos que aseguren –como dice la Constitución– que se proteja al inocente, se procure que el culpable no quede impune y se reparen los daños causados por el delito.

Bajo esta premisa, el Sistema Acusatorio ha desarrollado dos principios fundamentales: a) el “Principio Acusatorio” es decir, la prohibición de que ninguna persona pueda ser sometida a un proceso penal si no hay una acusación en su contra por hechos considerados como delito y evidencia que pruebe que los cometió o participó en su comisión; y b) la “Presunción de Inocencia”, es decir, la prohibición de sancionar a una persona antes de que un tribunal, después de evaluar la evidencia y escuchar los alegatos de las partes, considere

más allá de toda duda razonable la responsabilidad del acusado.

Todo el Sistema Acusatorio, sus reglas y procedimientos giran en torno de estos dos principios, porque la apuesta del sistema penal de una democracia es contra la impunidad –en sus dos sentidos–, es decir, contra la ausencia de proceso y sanción contra el culpable; y contra la fabricación de culpables vía inocentes sin la debida protección.

La iniciativa de reforma que se presenta, entiende que la profesionalización y derivado de ella, el empoderamiento de las policías para llevar a cabo la investigación de los delitos, así como una mayor precisión de la función del Ministerio Público, ayudarán, sin duda, a la disminución de la impunidad y su definitivo control; sin embargo, es indispensable que el proceso penal no genere incentivos perversos que inhiban la investigación en la práctica y que distorsionen los objetivos del proceso penal.

La reforma que se propone a los Artículos 14, 16, 19 y 20 Constitucionales, tienen el objetivo de depurar las reminiscencias del viejo Sistema Inquisitivo y el nuevo Código Procesal Penal despliega dichos cambios para garantizar de manera definitiva el correcto funcionamiento del Proceso Penal Acusatorio particularmente en lo que se refiere al “Principio Acusatorio” y a la subordinación de la “orden de aprehensión” a la acusación y a una regulación más clara de el “Plazo Constitucional” considerando que se propone que los detenidos en flagrancia sean puestos a disposición directamente ante el juez y no ante el Ministerio Público.

En el mismo sentido, se elimina el “Auto de Vinculación a Proceso” y por lo mismo se modifica la relación directa que hasta hoy existe entre dicho auto y la acusación.

Adicionalmente, se modifican los mecanismos para la imposición de las medidas cautelares y se aclaran las medidas especiales en los casos de delincuencia organizada.

Finalmente, se aclara el ejercicio del Principio de Oportunidad posterior a la calificación de la detención y se regula la sanción judicial de las “Salidas Alternas”.

a. Principio acusatorio (acusación y querella)

Una de las grandes paradojas del Sistema Penal Acusatorio en México es que un porcentaje muy pequeño de las personas que cometen delitos o incluso de las personas que son sometidas a un proceso penal, alguna vez se les formula acusación.

Como se ha explicado anteriormente, en lo referente al párrafo tercero del artículo 16 Constitucional, la Acusación del Ministerio Público debe ser el requisito de procedibilidad para librar una orden de aprehensión, no la denuncia o la querella de una víctima u ofendido como sucedía en el antiguo Sistema Inquisitivo.

Sustituir la denuncia o la querella por la acusación es la base fundamental del Sistema Acusatorio porque genera garantías para el acusado, pero también incentiva a la autoridad investigadora a llevar al juez solamente aquellas investigaciones que tengan solidez suficiente para ser procesadas.

El sistema penal actual permite librar una orden de aprehensión contra una persona cuando a juicio del Ministerio Público y del Juez “**...obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión**”. En este contexto, además de la aprehensión, la persona puede ser privada de su libertad 72 horas (o hasta el doble si hay ampliación del plazo) hasta que se le vincule a proceso y hasta seis meses adicionales de prisión preventiva, antes de que se conozca la acusación en su contra.

Si bien es cierto que el artículo 20 Constitucional establece en el Apartado B, Fracción II, que, desde el primer momento de su detención, se le informen los hechos que se le imputan, no deja de ser información muy preliminar ya que en el mejor de los casos se le informará (como establece el artículo 309 del CNPP) que hay una investigación en su contra por determinados hechos sin que necesariamente existan todas las pruebas para acusarlo.

De hecho, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé un plazo para la llamada investigación complementaria de hasta dos meses si la pena no excede de dos años y hasta

seis meses si supera ese periodo. Una de las consecuencias del cierre de la investigación complementaria es precisamente que el Ministerio Público formule la acusación.

En el mismo sentido, el propio artículo 19 Constitucional vigente señala que a las personas imputadas (informadas de investigaciones en su contra) por una larga lista de delitos, se les impondrá la prisión preventiva oficiosa hasta que el Ministerio Público formule acusación o haya una solución alterna o un proceso abreviado.

Esta situación (que es una reminiscencia del viejo auto de formal prisión inquisitivo) implica que los requisitos de la orden de aprehensión o de la detención en flagrancia o por caso urgente son suficientes para vincular a una persona a proceso e imponer una medida cautelar –en muchas ocasiones prisión preventiva–, sin que conozca su acusación y por tanto no tenga claridad de qué se está defendiendo.

Hasta ahora, el artículo 19 Constitucional vigente no garantiza que ninguna persona sea sometida a un proceso penal sin que haya una acusación previa en su contra, cosa que debería ser un derecho fundamental.

Apelando al derecho comparado, particularmente de los Estados Unidos de América y del Reino Unido donde surge el Sistema Acusatorio, es importante mencionar que la garantía de la acusación es un derecho fundamental de todas las personas para evitar los efectos de un proceso penal –por ejemplo, una orden de aprehensión o la prisión preventiva–, si no hay una autoridad responsable e identificable que haya hecho la acusación y elementos suficientes para hacerla.

En el caso de los Estados Unidos de América se habla del Gran Jurado, que es un grupo de ciudadanos que, después de revisar la investigación de los hechos en contra de una persona, determinan acusarla o no por un delito ante los tribunales.

En el caso del Reino Unido, en 1933 abolió el Gran Jurado, pero obligó a que toda persona fuera acusada ante un juez y que este considerara como suficiente la acusación para ordenar su presentación al proceso de manera voluntaria o a través de una orden de

aprehensión²⁷.

i. Imputación, vinculación a proceso y acusación

Como se ha mencionado, en nuestro proceso penal una persona detenida en flagrancia, caso urgente o derivado de una orden de aprehensión, debe ser presentada ante un juez y después de que este califique de legal la detención se le formulará imputación (con la información del informe policial o de la orden de aprehensión), donde según el Artículo 311 del CNPP se le expondrá al imputado:

“ [...] el hecho que se le atribuye, la calificación jurídica preliminar, la fecha, lugar y modo de su comisión, la forma de intervención que haya tenido en el mismo, así como el nombre de su acusador, salvo que, a consideración del Juez de control sea necesario reservar su identidad en los supuestos autorizados por la Constitución y por la ley.”

Una vez formulada la imputación, según el artículo 313 se discuten las medidas cautelares y luego la llamada Vinculación a Proceso.

Esta última, es de vital importancia porque el artículo 19 Constitucional vigente señala en su párrafo quinto que:

“Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso”.

Es decir, en más de un sentido, la acusación estará “atada” a lo establecido en el Auto de Vinculación a Proceso, de acuerdo con lo establecido en el penúltimo párrafo del Artículo 335 del Código Nacional de Procedimientos Penales que señala:

“La acusación solo podrá formularse por los hechos y personas señaladas en el auto

²⁷ Criminal Procedure Rules

de vinculación a proceso, aunque se efectúe una distinta clasificación, la cual deberá hacer del conocimiento de las partes”.

En este marco legal, la inminencia del plazo constitucional de 72 horas afecta tanto al imputado como al Ministerio Público y a las víctimas u ofendidos, porque en poco tiempo, no solo se va a definir la situación jurídica del imputado, sino que en más de un sentido se definirá la suerte del proceso.

Por ello, es fundamental para consolidar el Sistema Acusatorio que la Acusación sea independiente no solo de la Imputación, sino también de la Vinculación a Proceso.

En este contexto, la iniciativa modifica la redacción del artículo 19 Constitucional, para garantizar el Principio Acusatorio, estableciendo que nadie puede ser sometido a un proceso penal si no hay una acusación previa.

II. Elementos de la acusación y la vinculación a proceso

En esta lógica, no es solamente que haya una acusación previa a cualquier acto procesal (como la orden de aprehensión o de presentación) sino que la acusación tenga elementos y pruebas que permitan a la autoridad jurisdiccional iniciar un proceso y ordenar la presencia del acusado en el proceso, ya sea través de una citación o de una orden de aprehensión.

El Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 335, establece que la acusación deberá contener en forma clara y precisa los siguientes elementos:

- “I. La individualización del o los acusados y de su Defensor;*
- II. La identificación de la víctima u ofendido y su Asesor jurídico;*
- III. La relación clara, precisa, circunstanciada y específica de los hechos atribuidos en modo, tiempo y lugar, así como su clasificación jurídica;*
- IV. La relación de las modalidades del delito que concurrieren;*
- V. La autoría o participación concreta que se atribuye al acusado; VI. La expresión de*

los preceptos legales aplicables;

VII. El señalamiento de los medios de prueba que pretenda ofrecer, así como la prueba anticipada que se hubiere desahogado en la etapa de investigación;

VIII. El monto de la reparación del daño y los medios de prueba que ofrece para probarlo;

IX. La pena o medida de seguridad cuya aplicación se solicita incluyendo en su caso la correspondiente al concurso de delitos;

X. Los medios de prueba que el Ministerio Público pretenda presentar para la individualización de la pena y en su caso, para la procedencia de sustitutivos de la pena de prisión o suspensión de la misma;

XI. La solicitud de decomiso de los bienes asegurados;

XII. La propuesta de acuerdos probatorios, en su caso, y

XIII. La solicitud de que se aplique alguna forma de terminación anticipada del proceso cuando ésta proceda.

La acusación solo podrá formularse por los hechos y personas señaladas en el auto de vinculación a proceso, aunque se efectúe una distinta clasificación, la cual deberá hacer del conocimiento de las partes.

Si el Ministerio Público o, en su caso, la víctima u ofendido ofrecieran como medios de prueba la declaración de testigos o peritos, deberán presentar una lista identificándolos con nombre, apellidos, domicilio y modo de localizarlos, señalando además los puntos sobre los que versarán los interrogatorios”.

Como se observa, la acusación es bastante completa y obliga al Ministerio Público a una descripción y comprobación bastante exhaustiva de los hechos y delitos que busca acreditar en el juicio. Es por ello que es una garantía mayor para el imputado y un incentivo más virtuoso para el Ministerio Público que el origen del proceso sea precisamente la acusación y que, por lo tanto, el proceso se siga con base en lo establecido en este documento.

A dichos requisitos de la acusación se deberá añadir la solicitud de orden de aprehensión o de presentación del acusado en el proceso.

En esta lógica, – de aprobarse la presente reforma – y en virtud de que la puesta a disposición de los detenidos bajo cualquier circunstancia será siempre ante el Juez, y que la orden de aprehensión deriva de la Acusación y deja de ser previa a la misma, se pasa el párrafo cuarto del artículo 16 como párrafo quinto del 19 y se modifica lo referente al Plazo Constitucional.

III. El nuevo plazo constitucional y la audiencia preliminar con detenido

La iniciativa no modifica el Plazo Constitucional de 72 horas, pero sí modifica lo que sucede en la Audiencia Inicial.

Hasta ahora el Plazo Constitucional debería resolver por lo menos siete cuestiones en 72 horas:

- a) Calificación de la legalidad de la detención;
- b) Formulación de imputación;
- c) Determinación de medidas cautelares;
- d) Vinculación a proceso;
- e) Ratificación de medidas cautelares;
- f) Fijación de plazo para la investigación complementaria; y
- g) Criterios de oportunidad, salidas alternas o formas de terminación anticipada.

Bajo la reforma **que se propone, las cuestiones a resolver en el Plazo Constitucional cambiaría simplificando los procesos, sobre todo si se considera que una persona detenida con base en una orden de aprehensión ya está acusada, por lo que solo se calificará la legalidad de la detención para proceder a su declaración**, como queda establecido en el Código Procesal Penal que es parte de este paquete de reformas; mientras que a las personas detenidas en flagrancia o por caso urgente solamente deberá fijárseles el plazo para la acusación y determinarse las medidas cautelares preliminares, en su caso, de la siguiente manera:

- a) Calificación de la detención;

- b) Aplicación de criterio de oportunidad (en su caso);
- c) Salidas alternas (en su caso);
- d) Determinación del plazo para la acusación; y
- e) Medidas cautelares preliminares.

En el caso **de personas detenidas en flagrancia o por caso urgente serán presentadas ante el Juez en una audiencia preliminar para calificar la legalidad** de la detención (en congruencia con la reforma al artículo 16 Constitucional); y el **Ministerio Público podrá determinar –si es el caso– un criterio de oportunidad en la audiencia. Si es un testigo colaborador, podrá suspenderse el plazo para formular acusación** o podrá sugerir una salida alterna que, nuevamente, suspenda la acción penal.

En caso contrario, el Juez fijará un plazo para la formulación de la acusación, dependiendo de la pena del delito o la medida cautelar que se determine. Si es un delito cuya pena sea menor a dos años de prisión, el plazo no será mayor de dos meses y si es superior a ese periodo será de hasta seis meses; pero en caso de que la medida cautelar que se determine sea de prisión preventiva, el plazo no podrá ser mayor a cinco días.

IV. Delincuencia organizada

En lo que se refiere al régimen especial de delincuencia organizada, la Constitución ofrece, en el artículo 16, tres herramientas para la investigación de los delitos en la materia: por un lado, una definición general de lo que se debe entender por delincuencia organizada; por el otro, lo referente al arraigo como un acto de molestia mayor que permite retener a un imputado hasta ochenta días sin realmente ponerlo a disposición del juez; y, finalmente, la posibilidad de retener en el Ministerio Público a un imputado por delincuencia organizada hasta 96 horas sin orden de arraigo, antes de ponerlo a disposición del juez y formular imputación.

Considerando la reforma que se propone al artículo 16 Constitucional, en el sentido de que todas las personas detenidas en flagrancia sean directamente puestas a disposición del juez y no del Ministerio Público, resulta innecesaria la parte referente a la retención de una

persona –presuntamente por delincuencia organizada– 96 horas en el Ministerio Público. Con la reforma, al igual que cualquier detenido en flagrancia o por caso urgente, deberán ser puestos a disposición del juez para que califique la legalidad de la detención.

Tanto la retención de 96 horas como el arraigo establecido en los párrafos octavo, noveno y décimo del artículo 16 Constitucional vigente, responden a la lógica, considerando la complejidad del fenómeno de la delincuencia organizada, de dotar de mayor tiempo al Ministerio Público Federal para que su investigación pueda acumular la evidencia necesaria para una acusación exitosa en todos sentidos.

Sin embargo, los resultados del arraigo no han tenido un impacto importante en la efectividad de las investigaciones en delincuencia organizada y sí en cambio han generado abusos importantes en contra de personas inocentes.

De acuerdo con Animal Político²⁸:

- La hoy extinta Procuraduría General de la República (PGR) privó de la libertad mediante arraigos, sin pruebas de que fueran realmente culpables de un delito y sin someterlas a un juicio, a 12,071 personas entre los años 2004 y 2018. Por lo menos 1 de cada 10 de esas personas eran inocentes.
- Tan solo en 2010 se ordenaron 1 mil 679 arraigos por crimen organizado, pero apenas hubo 148 condenas por ese tipo.
- El 12% de las personas que fueron arraigadas en los últimos años quedaron en libertad inmediata.
- Los arraigos debieron ser de 40 días, pero en dos terceras partes de los casos superaron ese tiempo.
- Al 73% de las más de 12 mil personas arraigadas se les aplicó esta medida por petición de la entonces Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), arraigadas bajo la supuesta sospecha de

²⁸ La PGR arraigo a más de 12 mil personas, 1 de cada 10 son inocentes, recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2019/02/pgr-arraigo-prision-preventiva-inocentes/>

colaborar con la delincuencia organizada. De ese total, el 12% fueron personas que tras concluir el periodo de arraigo quedaron en libertad, luego de que la PGR no encontró indicio alguno de que hubieran cometido un delito.

La investigación y persecución de los delitos de delincuencia organizada requiere de un régimen especial, sin duda alguna, pero su investigación debe ser más eficiente y los controles judiciales más estrictos, como es la filosofía de la presente iniciativa.

En este sentido, a nivel constitucional es importante que los investigadores tengan las herramientas necesarias para llevar a cabo su tarea (lo cual se especifica en la iniciativa de la Ley Nacional de Investigación del Delito y en la **Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada**); pero a nivel constitucional es indispensable un control más estricto de esas facultades.

Por ello y para generar un adecuado equilibrio que garantice la eficacia pero genere un control adecuado, la iniciativa propone que eliminar definitivamente el arraigo y obligar a la puesta a disposición inmediata ante la autoridad jurisdiccional de toda persona detenida en cualquier circunstancia por delincuencia organizada, pero al mismo tiempo en la reforma al artículo 19 Constitucional propone que una vez calificada de legal la detención, el Juez pueda imponer la prisión preventiva hasta por seis meses (no 80 días) antes de formular la acusación (considerando que en la reforma a este artículo 19 Constitucional se propone un máximo de cinco días para formular acusación cuando se ha impuesto como medida cautelar la prisión preventiva).

Adicionalmente, durante ese lapso, el juez podrá autorizar al Ministerio Público para que no formule acusación, cuando las personas detenidas se conviertan en testigos colaboradores, lo que nuevamente fortalece la eficacia de la investigación y al mismo tiempo, robustece la protección de derechos y limita la posibilidad de abusos.

La diferencia fundamental está en el control judicial de la detención y en los elementos de prueba que deben desahogarse ante el juez para que imponga la medida cautelar y este amplíe el plazo para formularla acusación con el fin de que se mejore la investigación, se

proteja a víctimas o testigos y se evite que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

Por otro lado, esto también permite que la situación jurídica de la persona detenida sea más clara, pueda ejercer los medios de defensa a los que tiene derecho y se eviten detenciones arbitrarias, de la siguiente manera:

“Si se tratare de delitos de delincuencia organizada, aun cuando se decrete la prisión preventiva el juez podrá ampliar el plazo para formular acusación con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale hasta los seis meses siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia”.

Del mismo modo, se propone que la definición acerca de lo que se debe entender por delincuencia organizada, se pase del artículo 16 al 19 considerando que es una medida que se toma después de la presentación ante el Juez del detenido y de que se califique de legal la detención. El texto del actual Artículo 16 respecto a la definición de delincuencia organizada no se modifica.

v. Medidas cautelares y prisión preventiva

Una de las cuestiones más delicadas y discutidas del Sistema de Justicia Penal son las medidas cautelares, en particular la prisión preventiva y de manera muy especial la prisión preventiva oficiosa, porque las personas presuntamente inocentes pueden (de manera provisional) perder su libertad (total o parcialmente) o sufrir restricciones en el ejercicio de su patrimonio antes de ser condenadas.

En la redacción original de la Constitución, la cuestión de las medidas cautelares no se encontraba en el Artículo 19 Constitucional, sino en la fracción I del 20 que señalaba:

“I.- Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le

impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla.

De acuerdo con esta fracción, las personas acusadas de un delito podían ser puestas en libertad bajo fianza, excepto en los casos de delitos que tuvieran una pena mayor a cinco años. Dicho de otra manera, había una especie de prisión preventiva oficiosa con base en el periodo que duraría la pena en caso de ser condenados.

En 1948 se modificó la redacción para que los delitos que ameritaban esta especie de prisión preventiva oficiosa fueran aquellos cuya pena, con base en el término medio aritmético, fuera mayor a cinco años. Nuevamente en 1985 se modificó la fórmula, ya no para hablar de “fianza”, sino de “caución”; pero se mantuvo la media aritmética de los cinco años.

En 1993 se cambió radicalmente la fórmula, modificando la denominación “acusado” por “inculcado” y estableciendo que podía ser puesto en libertad bajo caución, “siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse”, y se eliminó la fórmula de la media aritmética para hablar de delitos “... en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio”.

Esta reforma supuso la creación de un catálogo de delitos graves (que en principio serían pocos, se dijo), en los que, independientemente de las circunstancias del inculcado, debía imponerse la prisión preventiva de manera oficiosa. En 1996 se modificó nuevamente la fracción I para añadir, básicamente, que en los delitos “no graves” también podría imponerse la prisión preventiva.

Siguiendo la fórmula de delitos “graves”, la reforma de 2008 movió del artículo 20 fracción I al 19 en su segundo párrafo lo relativo a las medidas cautelares durante el proceso (con excepción de lo relativo a su duración, que se mantuvo en el penúltimo y último párrafo del propio artículo 20). En dicha reformase modificó nuevamente la fórmula para establecer

que el juez debía imponer la prisión preventiva de manera oficiosa en los casos de:

“delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Paradójicamente, en el reformado apartado B del artículo 20 Fracción I, se establecía que es derecho del imputado: “[...] *que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;*” aunque los imputados por los delitos de prisión preventiva oficiosa no sería presuntamente inocentes en la práctica.

En 2011 se reformó nuevamente este artículo y se añadió a los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa la “trata de personas”; y en 2019 se añadieron nueve delitos o modalidades de delitos:

1. Abuso o violencia sexual contra menores,
2. Feminicidio,
3. Robo de casa habitación,
4. Uso de programas sociales con fines electorales-
5. Corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones,
6. Robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades,
7. Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos,
8. Delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, y;
9. Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

La premisa fundamental de dichas reformas es evitar que los jueces otorguen la libertad bajo caución a las personas imputadas por los delitos enumerados en el segundo párrafo

del propio artículo 19 Constitucional.

Sin discutir la eficacia de las medidas cautelares en general, es importante considerar que las personas detenidas en flagrancia o por caso urgente, y con mayor razón aquellas en las que se cumplimentó una orden de aprehensión, pierden su libertad, primero en el plazo de retención de 48 horas ante el Ministerio Público (en el caso de flagrancia) y posteriormente durante las 72 horas del plazo constitucional (en todos los casos).

En el caso de flagrancia, el Ministerio Público no solo califica ante sí la legalidad de la detención y en caso negativo decreta la libertad (Art. 149 Código Nacional de Procedimientos Penales) sino que también califica el tipo de delito y determina si es de prisión preventiva oficiosa o no; y en su caso decretó una especie de libertad provisional en tanto termina la investigación y formula o no imputación (Art. 140 Código Nacional de Procedimientos Penales). En este plazo de retención, se da una suerte de litigio entre la policía y el Ministerio Público, para que la “puesta a disposición” se decretó como legal y el detenido no sólo obtenga su libertad, sino que además no se ejerza acción penal; y también, por parte de la defensa, para lograr que el delito no se califique como de prisión preventiva oficiosa y se pueda otorgar la libertad en términos del 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Dicho de otro modo, no sólo se generan enormes incentivos de corrupción en el Ministerio Público (en los casos de detenciones en flagrancia) sino que también –y por lo mismo– hay una enorme “puerta giratoria” no contabilizada en las agencias del Ministerio Público, que es mucho mayor que la que se pueda dar ante el juez, aun ante probables delitos de prisión preventiva oficiosa.

Por otro lado, cuando el Ministerio Público formula imputación y busca la Vinculación a Proceso, por delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa, es fundamental que pueda probar en los términos del artículo 19 Constitucional la probable comisión de un delito, es decir, “ [...] los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”.

Adicionalmente, debe probar que la detención fue legal en los términos del artículo 308 del CNPP y cumplir lo establecido en el artículo 316 del propio Código Nacional de Procedimientos Penales:

“Artículo 316. Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso

El Juez de control, a petición del agente del Ministerio Público, dictará el auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que:

I. Se haya formulado la imputación;

II. Se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar;

III. De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo, y

IV. Que no se actualice una causa de extinción de la acción penal o excluyente del delito.

El auto de vinculación a proceso deberá dictarse por el hecho o hechos que fueron motivo de la imputación, el Juez de control podrá otorgarles una clasificación jurídica distinta a la asignada por el Ministerio Público, misma que deberá hacerse saber al imputado para los efectos de su defensa”.

[...]

Todo esto en 72 horas.

En este contexto, para que se evite la llamada “puerta giratoria” ante la autoridad jurisdiccional, no solo es necesario que el delito sea considerado de prisión preventiva oficiosa, sino que se califique de legal la detención y que “existan indicios razonables” que permitan suponer que efectivamente se cometió el delito y que es de los que ameritan la prisión preventiva oficiosa.

Dicho de otro modo, el Ministerio Público deberá acreditar lo antes mencionado; y para ello

se requieren mejores investigaciones y pruebas, de lo contrario, aun cuando haya muchos delitos de prisión preventiva oficiosa, la llamada “puerta giratoria” no se atenuará.

La presente iniciativa enfoca el problema de manera distinta:

- a) Establece un marco legal mucho más sólido para fortalecer la investigación lo que redundaría en mejor evidencia para solicitar – en su caso – la medida cautelar de prisión preventiva;
- b) Establece la Acusación (con requisitos de investigación más precisos) como requisito de procedibilidad para librar orden de aprehensión, lo que permitirá que en la audiencia, a la hora de solicitar las medidas cautelares haya suficiente evidencia para decretarla;
- c) Al eliminarse la Vinculación a proceso, el Plazo Constitucional podrá enfocarse en la necesidad o no de las medidas cautelares, sin la presión de la Vinculación a Proceso;
- d) Se fortalece la política criminal de cada entidad federativa, cambiando la fórmula, regresando a la media aritmética, pero no de manera oficiosa, de tal manera que cada entidad federativa, podrá determinar en sus propios códigos penales, la penalidad que amerite prisión preventiva y por tanto el enfoque y la dirección de esta herramienta en su política criminal;
- e) En los casos de flagrancia o caso urgente, al eliminarse el plazo de retención de 48 horas y la puesta a disposición de manera directa ante el Juez, el Ministerio Público solamente tendrá que alegar la necesidad de cautela en el plazo constitucional nuevamente, sin la inminencia de la Vinculación a Proceso;
- f) El control judicial de la detención de principio a fin, en audiencia pública, oral y contradictoria, permitirá disminuir al mínimo las posibilidades de tortura, abusos, malos tratos y de corrupción.

C. REFORMAR LAS INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL

a. Secretaría de Justicia

Como se ha mencionado en la presente exposición de motivos, “el Ejecutivo Federal no puede ser omiso a la investigación de los delitos federales, sino que debe ser el líder y principal promotor de las políticas públicas que disminuyan y eliminen la impunidad de los delincuentes.

La reforma de 2014 que otorgó autonomía constitucional a la Fiscalía General de la República se hizo con la mejor intención de evitar que el Poder Ejecutivo utilizará las atribuciones de esta dependencia como herramienta de control o intimidación política, sin embargo, eximió al ejecutivo federal de responsabilizarse de la investigación de los delitos y de controlar las herramientas del Estado Mexicano para abatir la impunidad en los delitos más graves que son responsabilidad de la federación.”

La presente iniciativa considera que el Poder Ejecutivo de la Federación debe ser el responsable de investigar los delitos federales a través del Servicio Federal de Investigación Criminal que estará adscrito a la nueva Secretaría de Justicia.

Nadie puede tener como “coartada” para justificar la impunidad que esa tarea corresponde a un órgano autónomo constitucional. Por ello, la delicada tarea de abatir la impunidad en los delitos federales debe estar en manos de un funcionario electo y responsable ante la Nación y el Congreso de la eficacia en el combate a la impunidad.

La propuesta de creación de la Secretaría de Justicia responde a tres objetivos fundamentales a) Desarrollar una dependencia encargada directamente de las políticas de para promover el acceso a la justicia para todos los mexicanos; b) Investigar los delitos federales y los del fuero común donde ejerza facultad de atracción a través de la Servicio Federal de Investigación Criminal; y c) Generar un equilibrio entre el órgano del ejecutivo encargado de investigar los delitos federales y los fiscales autónomos del Ministerio Público Federal encargados de litigar en los tribunales.

La Secretaría de Justicia resulta de la fusión de la actual Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de la actual Agencia de Investigación Criminal (AIC) de la FGR, de las áreas jurídicas de ésta institución que participan en los mecanismos de control constitucional como se explica más adelante y finalmente de la Consejería Jurídica que actúa en nombre del Poder Ejecutivo Federal en diferentes procesos jurídicos para promover el acceso a la justicia.

La creación de la Secretaría de Justicia no sólo no afecta la autonomía del Ministerio Público Federal, sino que lo fortalece ya que evita que la misma dependencia que investiga los delitos, tenga el ejercicio de la acción penal y viceversa. De tal manera que la separación de ambas tareas genere un equilibrio que permita investigaciones más rigurosas y acusaciones más completas, evitando la impunidad, por un lado, y la fabricación de culpables por el otro.

Esto aunado a un sistema penal realmente Acusatorio, como se ha expuesto en esta exposición de motivos, permitirá eliminar las restricciones y tentaciones autoritarias que han impedido el éxito del sistema y así disminuir la impunidad.

b. Investigación de Delitos Federales

La presente iniciativa propone que la Secretaría de Justicia sea la dependencia encargada de la investigación de los delitos federales y de los delitos del fuero común, cuando ejerza su facultad de atracción a través de la nueva Servicio Federal de Investigación Criminal (SEFIC).

Como se ha mencionado en esta exposición de motivos, la SEFIC se formaría a partir de la actual AIC que actualmente está adscrita a la FGR.

La SEFIC, sería una policía dedicada exclusivamente a la investigación de los delitos federales y a la inteligencia anticriminal. Tendría un papel muy distinto a la Guardia Nacional – que es una policía de despliegue territorial – y su función fundamental sería articular investigaciones de fenómenos criminales de mayor gravedad, utilizar todas las técnicas de

investigación que se requieran para demostrar los hechos y sus autores y llevarle esas investigaciones a los fiscales del Ministerio Público para su debida acusación y litigación.

La Secretaría de Justicia – donde estaría adscrita la SEFIC – desarrollaría las políticas públicas para reducir y controlar la impunidad como cabeza de sector de la SEFIC.

De esta manera, el Poder Ejecutivo quien es responsable ante la ciudadanía y el Congreso por la seguridad de los mexicanos, tendría una herramienta muy poderosa bajo su mando para combatir la impunidad, sin la “coartada” de que la responsabilidad está en un órgano autónomo.

c) Ministerio Público Federal Autónomo: Fiscalías de Circuito y Fiscalías Especializadas

El equilibrio entre la dependencia del Ejecutivo Federal que investiga los delitos y el Ministerio Público Federal autónomo que es el encargado de perseguirlos ante los tribunales permite evitar abusos y generar mejores investigaciones y combatir eficazmente la impunidad.

Bajo esta premisa, se fortalece la autonomía del Ministerio Público Federal, descentralizando sus funciones de persecución del delito a través de los Fiscales de Circuito y los Especializados que estarían encargados de la litigación de las investigaciones de la SEFIC y de otras dependencias investigadores (establecidas en la Ley Nacional del Investigación del Delito) en cada uno de los circuitos judiciales del país o en las áreas especializadas como combate a la corrupción, persecución de delitos electorales o los que determine la ley.

Los fiscales de Circuito y los especializados los cuales serían designados por dos terceras partes de los miembros del Senado, a través de un proceso de consulta ciudadana establecido en el artículo 102, tendrán autonomía constitucional plena y se propone que duren en su encargo cuatro años, sean inamovibles, excepto por responsabilidades administrativas o penales establecidas en el Título Cuarto de la Constitución, y puedan ser

ratificados por un periodo adicional.

El hecho de que las funciones de persecución del delito encargadas al Ministerio Público Federal se lleven a cabo a través de los Fiscales de Circuito y de los Especializados, permitirá evitar decisiones verticales de un Fiscal General y asegurará que sus facultades no sean utilizadas con fines políticos distintos a la procuración de justicia.

La principal función de los Fiscales de Circuito y los especializados ejercerán la acción penal a partir de las investigaciones de la SEFIC y de las dependencias del gobierno federal que tengan facultades de investigación, en términos de la Ley Nacional de Investigación del Delito. Pero también podrán promover controversias constitucionales en los casos en que se afecten sus atribuciones, denunciar contradicciones de tesis en los plenos regionales que les correspondan y promover y ser parte del juicio de amparo en los casos que la ley lo prevea y solicitar a la Secretaría de Justicia que denuncie contradicciones de tesis entre salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que atraiga amparos directos o apelaciones que por su importancia lo ameriten.

Como se propone en el paquete de legislación secundaria que acompaña esta iniciativa de reforma constitucional, la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal permitirá desarrollar las fiscalías de circuito y las especializadas para materializar el ejercicio de sus funciones, así como establecer con claridad la relación institucional entre éstas y la Secretaría de Justicia.

d) Promoción de la Legalidad y la Constitucionalidad

Hasta ahora, la Fiscalía General de la República, además de sus tareas de investigación y persecución de los delitos federales (que ahora se repartirán entre la Secretaría de Justicia y los Fiscales de Circuito y los Especializados), tiene la función de promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en contra de normas o actos que atenten contra los establecido en la ley o en la constitución en materia penal o procesal penal. Además tiene la atribución de solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que conozca de recursos de apelación o amparos directos, así como

denunciar contradicciones de tesis entre Plenos Regionales o Salas de la SCJN.

Finalmente, hasta hoy la FGR es parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado proviene de procedimientos penales y en otras materias que determina la ley. En otras palabras, a diferencia de su par del fuero común, el Ministerio Público Federal juega un papel fundamental en la conformación de la jurisprudencia y por tanto en la orientación de las decisiones jurisdiccionales en materia penal de todos los tribunales y juzgados en la materia, que existen en el país.

La presente iniciativa propone que estas atribuciones de promoción de la legalidad y la constitucionalidad sea parte de las facultades de la Secretaría de Justicia (no de los fiscales de circuito y los especializados que estarán concentrados en la persecución de los delitos) para que a través de estos recursos que la ley prevé, la Secretaría de Justicia desarrolle políticas que promuevan el pleno acceso a la justicia de los ciudadanos.

e) Consejero Jurídico

Hasta 2014 la función de Consejero Jurídico del ejecutivo federal era parte de las tareas del Fiscal General de la República, sin embargo, se consideró que era necesario separar esta función de defensa del ejecutivo de la FGR, ya que ahora sería un órgano autónomo constitucional y que no podían combinarse estas dos funciones porque habría conflicto de interés.

Por ello, el constituyente permanente consideró crear la figura del Consejero Jurídico que además de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos del Ejecutivo Federal, tiene facultades para interponer recurso de revisión ante la SCJN para en asuntos de transparencia y acceso a la información, en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

Además debe ser representante de la federación en algunos de los asuntos en que ésta sea parte y promover controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y en el juicio de amparo con el objetivo de proteger la legalidad y la constitucionalidad en el país.

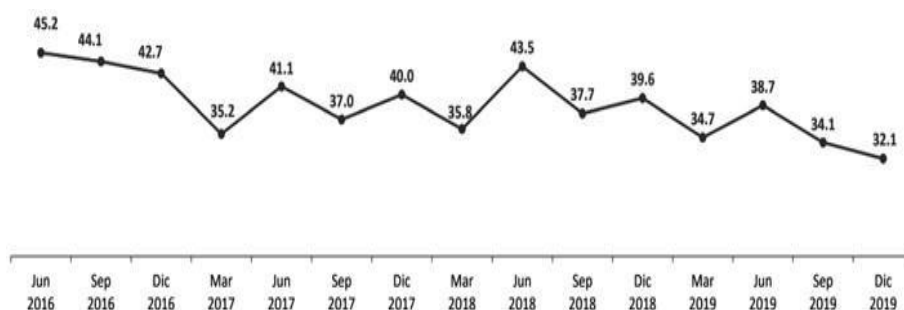
El Consejero Jurídico a diferencia del Fiscal General de la República puede promover los recursos establecidos en los artículos 105 y 107 constitucionales en materias diferentes a la penal, lo que permite ampliar su promoción de la legalidad y la constitucionalidad a todas las materias no penales.

Bajo esta premisa, **la iniciativa propone** (y esto se amplía en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública integrada en el paquete de legislación secundaria que acompaña esta iniciativa) **que la Secretaría de Justicia asuma las funciones hasta ahora encomendadas a la Consejería Jurídica, ya que su función principal es la de promover en el ámbito de sus competencias el acceso a la justicia para todos los ciudadanos.**

D. FORTALECER LA PREVENCIÓN FOCALIZADA DEL DELITO A TRAVÉS DE LA JUSTICIA CÍVICA Y DE LAS MEDIDAS PARA RESTITUIR LA CONVIVENCIA COTIDIANA

Prevalencia total de conflictos o enfrentamientos en la vida cotidiana

Figura 1. Porcentaje de la población de 18 años y más que identifica conflictos o enfrentamientos en su vida cotidiana, junio 2016-diciembre 2019



Fuente: ENSU- INEGI (2016-2020).

Según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), en diciembre de 2019 poco más de un tercio de los adultos en México refirieron haber tenido algún conflicto o enfrentamiento en su vida cotidiana durante los últimos tres meses. Esta cifra es la más

baja desde que se comenzó a medir este indicador en el segundo trimestre de 2016 y, en general, muestra una tendencia a la baja (a considerar: en la primera medición la muestra era de 51 ciudades, mientras que en la más reciente se evalúan 70 ciudades)²⁹.

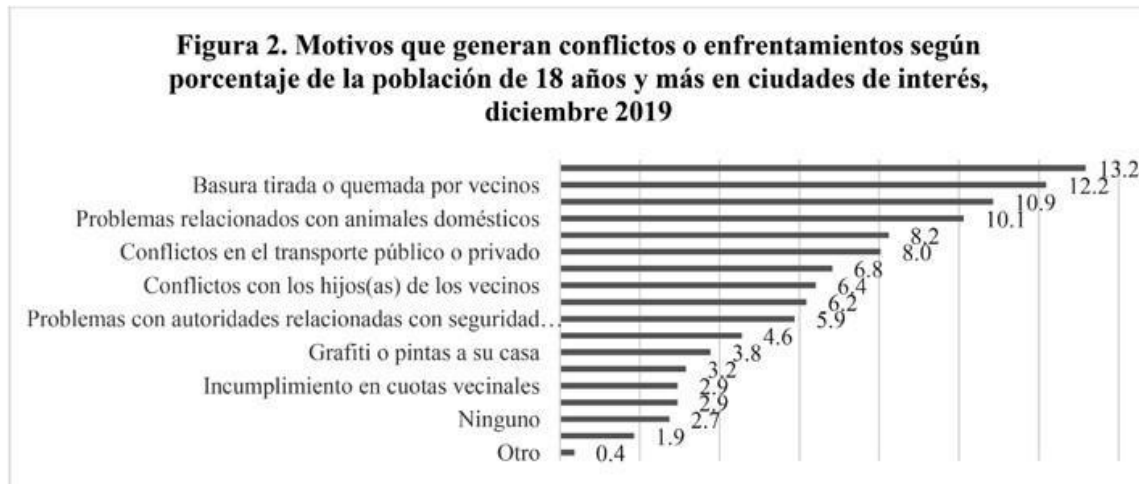
La dispersión de datos, sin embargo, es considerable: hay 17 ciudades en las que más del 40% de la población refirió haber sufrido conflictos o enfrentamientos, y tres de esas ciudades registran una conflictividad superior al 60%. Al otro extremo del espectro se identifica un conjunto de 12 ciudades con una conflictividad menor al 20%.

Motivos que generan conflictos o enfrentamientos

Ahora bien, en ese segmento de población (32.1%) que refirió haber tenido un conflicto o enfrentamiento en los últimos tres meses, las cuatro principales problemáticas que originaron el conflicto tienen que ver con infracciones a ordenamientos municipales de orden público o de tránsito y vialidad: ruido (13.2%), basura tirada por vecinos (12.2%), problemas de estacionamiento (10.9%) y problemas relacionados con animales domésticos (10.1%).

Asimismo, la lista de conductas que ocasionan conflicto y que son reguladas por un ordenamiento municipal la completan: molestias por borrachos, drogadictos y pandilleros (6.8%), graffiti o pintas en su casa (3.8%) y ambulante (3.2%). El resto de las situaciones que ocasionaron los conflictos se relacionan con el ámbito privado de la convivencia familiar o vecinal, o bien en el contacto con la autoridad.

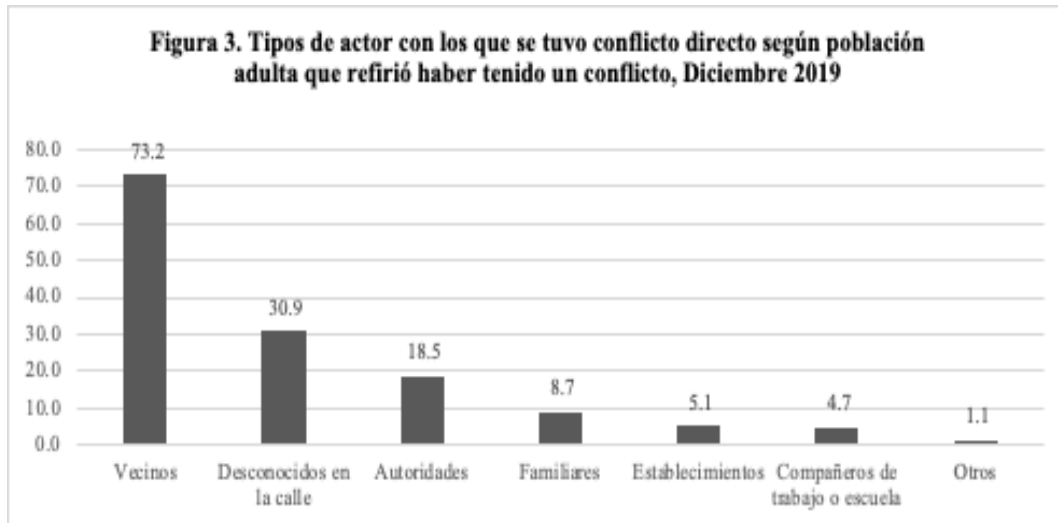
²⁹ Figura 1. Porcentaje de la población de 18 años y más que identifica conflictos o enfrentamientos en su vida cotidiana, Junio 2016-Diciembre 2019 *Fuente: ENSU- INEGI (2016-2020)*



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSU-INEGI (2020).

¿Quiénes están involucrados en esos conflictos?

De igual manera, evaluando ese mismo segmento de la población (32.1%) que tuvo un conflicto o enfrentamiento en los últimos meses, se evidencia que la conflictividad tiene una dimensión de convivencia social; los vecinos son el principal actor con quien se tiene conflicto (73.2%), seguido de desconocidos en la calle (30.9%). Lo anterior refuerza la idea de que la conflictividad que manifiesta un tercio de los mexicanos cae en el ámbito de competencia municipal, al estar directamente relacionada con conductas de convivencia social que se regulan desde los ordenamientos municipales de orden público y tránsito.



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSU-INEGI (2020).

Consecuencias de los conflictos

Al evaluar el curso que tomaron los conflictos o enfrentamientos reportados, se identifica que el 87.6% de los mismos derivó en alguna consecuencia. En la mayoría de los casos, la consecuencia no involucra una disputa física (84.1%); solo en el 7.5% de los casos hubo consecuencias físicas, mientras que en el 3.4% de los casos hubo consecuencias materiales.

La consecuencia más frecuente de los conflictos fue una plática o diálogo (50.2%); sin embargo, en casi una tercera parte hubo gritos (28.3%) y también en casi un tercio se reportaron insultos o groserías (28.2%).

En el mismo sentido, 4.6% de los conflictos derivaron en golpes, 3.8% tuvieron como consecuencia empujones y 1.1% resultaron en golpes con objetos contundentes. Adicionalmente, en 0.4% de los conflictos la consecuencia fue una herida con arma de fuego, mientras que también en un 0.4% la consecuencia fue una herida con arma blanca.

Figura 4. Consecuencias de los conflictos por tipo, diciembre 2019



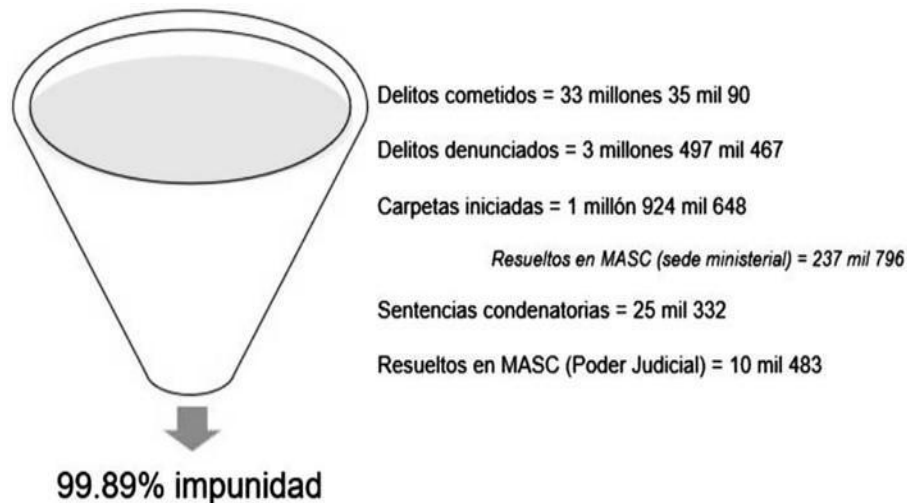
Fuente: ENSU-INEGI (2020).

En suma, la ENSU nos señala un problema de convivencia que afecta a cerca del 30% de la población adulta del país, con las consecuencias en materia de inseguridad y eventualmente de criminalidad que acarrean. Asimismo, los datos de la encuesta revelan que la mayor parte de los conflictos involucran actores y situaciones que, por su naturaleza, caen dentro del ámbito de competencia de la autoridad municipal por medio de los reglamentos de orden público y tránsito y vialidad.

Conductas delictivas

Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (INEGI-ENVIPE), en México se cometen alrededor de 33.3 millones de delitos, de los cuales solamente son denunciados ante el Ministerio Público 3.4 millones. De dicha cantidad, solo se inician 1.9 millones de carpetas de investigación y apenas 25,332 llegan a sentencia condenatoria.

Figura 5. Impunidad en México, 2018



Fuente: ENMPE 2019, CNIJE 2019, CNPJE 2019

Las procuradurías y fiscalías del país resuelven 237 mil delitos a través de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en sede ministerial (es decir sin formular imputación ante el juez), considerando lo establecido en los artículos 186 al 190 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Lo anterior permite al Ministerio Público promover “acuerdos reparatorios” entre víctimas u ofendidos y el imputado, que una vez sancionados por el mismo Ministerio Público tienen como efecto la extinción de la acción penal.

“Artículo 186. Definición

*Los acuerdos reparatorios son aquellos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control y cumplidos en sus términos, **tienen como efecto la extinción de la acción penal**”.*

Los “acuerdos reparatorios” proceden en casos de delitos de querrela que admiten perdón de la víctima u ofendido, en delitos culposos o en delitos patrimoniales no violentos. Por el contrario, están prohibidos en todos los demás delitos que, por su gravedad, deben procesarse ante el juez.

“Artículo 187. Control sobre los acuerdos reparatorios

Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:

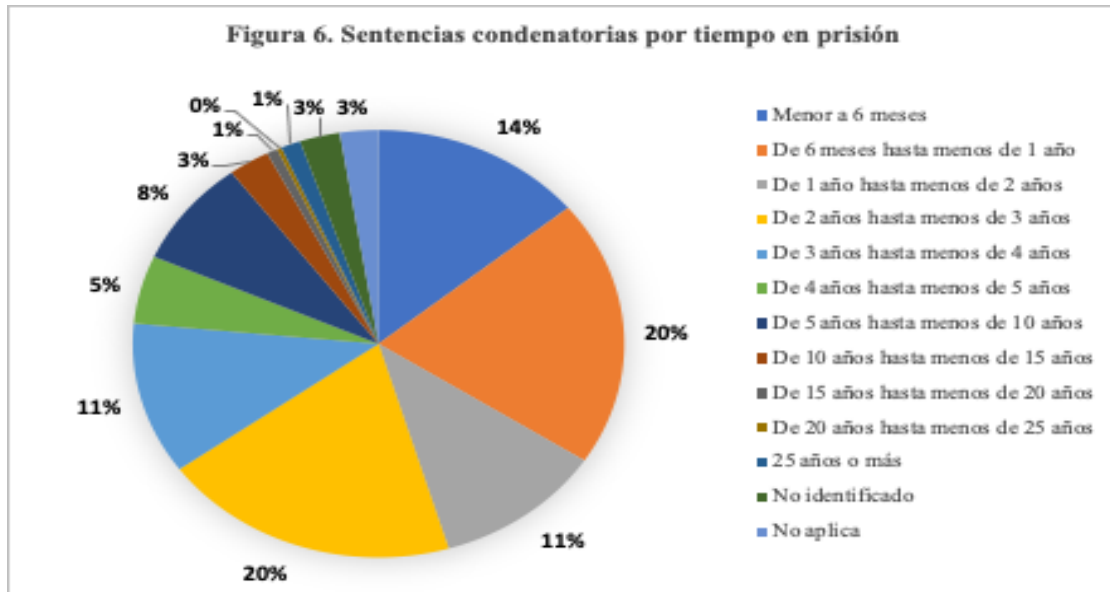
- I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido;*
- II. Delitos culposos, o*
- III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas”.*

No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las entidades federativas. Tampoco serán procedentes los acuerdos reparatorios para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código.

Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto”.

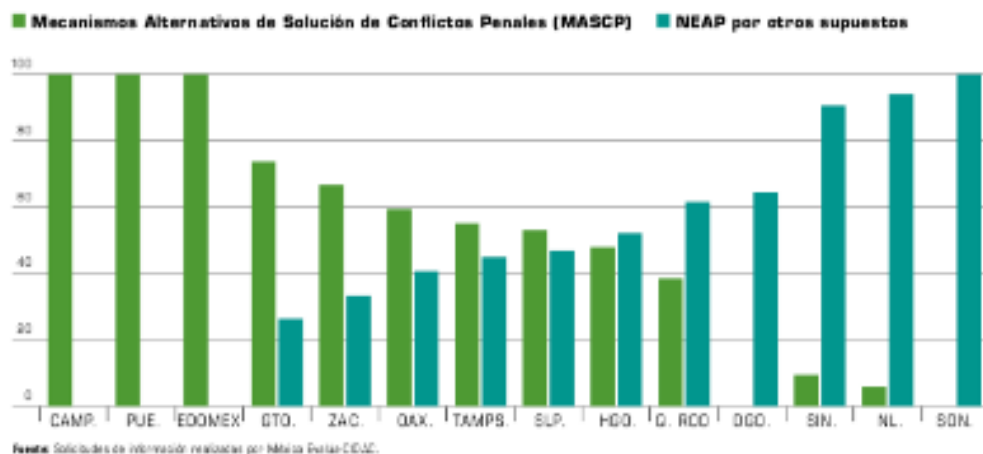
En este contexto, de 1.9 millones de carpetas de investigación que abre el Ministerio Público, 1.6 millones están en la reserva o siguen en investigación. Sin embargo, pudo resolver 237 mil por mecanismos alternativos en sede ministerial (sin control judicial), fundamentalmente de los delitos de menor gravedad.

En lo que respecta a las sentencias condenatorias, según el INEGI, casi el 85% de los sentenciados recibieron una sentencia menor a cinco años. Es decir, la mayoría de los asuntos que sí fueron a juicio tampoco fueron los más graves.



En suma, la mayor parte de los recursos de las procuradurías y fiscalías se ocuparon en resolver delitos de menor gravedad, ya sea por la vía de Mecanismos Alternativos o en el proceso penal.

NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (NEAP) POR TIPO DE SUPUESTO



Es en este sentido que la Justicia Cívica es fundamental, no solo para solucionar y sancionar faltas administrativas, sino también para una gama muy amplia de delitos de menor gravedad que hoy saturan al Ministerio Público, impidiendo que se concentre en impedir que queden impunes los delitos más graves.

Justicia cívica y justicia restaurativa

Considerando la reforma a los Artículos 16, 19, 21 y 23 Constitucionales, la promoción de salidas alternas en sede ministerial desaparece como se viene haciendo hasta ahora. En el marco de la reforma que se propone, el Ministerio Público solamente podrá promover salidas alternas una vez que el asunto se haya “judicializado”. Por ello, la Justicia Cívica toma un papel muy relevante en la solución de faltas administrativas, pero también de delitos no graves cuando el Ministerio Público decide no ejercer acción penal.

La Justicia Cívica, al igual que los “acuerdos reparatorios” y en general los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, están enfocados no solamente en procesar y castigar a quienes sean culpables de la comisión de un delito con la privación de la libertad, sino que están diseñados para “restaurar la convivencia”. Lo anterior se logra por medio de diferentes programas como trabajo en favor de la comunidad o actividades con componentes terapéuticos que permitan al infractor reparar el daño y modificar su conducta. Con esto se busca evitar la reincidencia y el agravamiento de la conducta.

Siguiendo esta lógica, la Justicia Cívica podrá –en los casos en que el Ministerio Público no ejerza acción penal– resolver los delitos no graves sin necesidad de ocupar tiempo y recursos del Sistema de Justicia Penal.

Por ello, **la presente iniciativa propone una legislación que sea el marco nacional para desarrollar la justicia restaurativa** (a diferencia de la punitiva) en todas las infracciones administrativas y delitos de menor gravedad. Con ello se busca, al mismo tiempo, la prevención del delito, la restauración del tejido social y el desahogo de la carga de trabajo del propio Sistema de Justicia Penal.

La iniciativa modifica los artículos 21 y 23 Constitucional en lo referente a las faltas

administrativas y establece la competencia del Juez Cívico, **al mismo tiempo, en congruencia con el enfoque restaurativo establece un mínimo de 10 y hasta 80 horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito** para desarrollar programas y terapias que permitan a los infractores reparar el daño pero también modificar su conducta frente a la sociedad.

En el mismo sentido, el último párrafo **propone que en los casos de delitos no graves y cuando el Ministerio Público no ejerza acción penal, el conflicto podrá solucionarse por la vía de la Justicia Cívica.**

Esta reforma le da un sólido marco constitucional a este mecanismo que ha probado su eficacia y que se despliega en la Ley General de Justicia Cívica, que se propone como parte del presente paquete legislativo.

Como se explica más adelante en el Apartado D de esta exposición de motivos, se reforma el Artículo 23 Constitucional para incluir todo lo referente a la Justicia Cívica; y el contenido del Artículo 23 Constitucional vigente, que se refiere a la prohibición de que un juicio criminal tenga más de tres instancias, de que alguna persona pueda ser juzgada dos veces por el mismo delito y la práctica de absolver de la instancia, se pasan como segundo párrafo del Artículo 20 que regula el debido proceso penal, de la siguiente manera:

“Artículo 20. (...)

“Ningún juicio **criminal penal** deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia”

Como se mencionó anteriormente, lo referente a las faltas administrativas se transforma en la base de la justicia cívica, por lo que el reformado Artículo 23 Constitucional quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 23. Compete al Juez Cívico la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa,

arresto hasta por treinta y seis horas o de 10 hasta 80 horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito.

Si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto o no cumpliera las horas de Medidas decretadas, se le impondrá el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

La ley establecerá los casos de delitos no graves que puedan procesarse de manera concurrente a través de la justicia cívica cuando el Ministerio Público no ejerza acción penal”.

D. REORDENACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

En 2017, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJUNAM) llevó a cabo un ejercicio académico de reforma a la Constitución, no con la intención de modificar su contenido, sino más bien con la intención de reordenar y consolidarlo.

En su estudio introductorio, el IIJUNAM señala:

“... si bien la Constitución se ha actualizado y modernizado significativamente, de tal modo que su texto vigente incorpora ya los elementos y las instituciones principales del constitucionalismo contemporáneo, lo es también que las continuas reformas y adiciones que ha sufrido han dado por resultado un texto cada vez más extenso, desordenado, sistemático y descuidado desde el punto de vista técnico...”

Bajo esta premisa, el IIJUNAM, propuso una serie de reformas que le dieran mayor congruencia al texto constitucional sin modificar, ni el sentido, ni el contenido de sus

disposiciones.

A la hora de proponer las reformas en materia penal que se han expuesto, se hizo evidente lo establecido por el IIJUNAM en el sentido de darle congruencia y claridad a las propuestas de reforma no sólo por su contenido, sino en el marco mas general de la estructura de la Constitución.

En este sentido, aunque la iniciativa que se propone no sigue exactamente lo propuesto por el IIJUNAM, si propone una reordenación y consolidación de los principios constitucionales que rigen la investigación del delito, el proceso penal y la justicia cívica, de tal manera que sean un texto congruente, con una secuencia lógica y claro.

De la siguiente manera:

a. Artículo 14 Debido Proceso

La propuesta de reforma al Artículo 14 Constitucional busca consolidar todas las disposiciones referentes al “Debido Proceso” como lo referente a la prohibición de hacer justicia por propia mano, el derecho a la administración de justicia por tribunales y su gratuidad, la desformalización de los procedimientos, el control judicial de los mecanismos alternativos, la prohibición de la analogía en materia penal y la prisión por cuestiones civiles, la oralidad de las sentencias y la independencia de los tribunales.

Hasta ahora parte de estas disposiciones se encuentran en el artículo 17, sin embargo, es claro que se refieren a las garantías del debido proceso, por ello y con el fin de que el Artículo 17 reformado regula la representación jurídica de la sociedad, se incluyeron en el artículo 14 todas las disposiciones al respecto.

De inicio se inserta como primer párrafo la prohibición hasta ahora establecida en el Artículo 17 referente a la justicia por propia mano y a ejercer violencia para reclamar un derecho, considerando que es elemental esta regulación para el Estado de Derecho y para garantizar la autoridad de los tribunales.

Se mantiene – ahora como segundo párrafo – lo referente al derecho a un juicio ante los propios tribunales y con los procedimientos previamente establecidos. En congruencia con ello, en el tercer párrafo se inserta lo referente al derecho a la administración de justicia por tribunales y su gratuidad – que hasta ahora está en el 17 -.

Del mismo modo, como cuarto párrafo se añade lo referente la reforma que aligera los formalismos procedimentales en favor de la solución eficiente de los conflictos – que igualmente está ahora en el 17 – y como quinto párrafo se incluyen los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, aclarando que todos los acuerdos derivados de dichos acuerdos deberán contar siempre, con sanción judicial, evitando de esta manera que autoridades administrativas sancionen delitos.

Igualmente, (también como parte del debido proceso) como párrafos sexto, séptimo y octavo las garantías de aplicación de la ley en materia civil, la oralidad de las sentencias en todas las materias y la obligación de la ley de garantizar la independencia de los tribunales y la ejecución de sus sentencias.

Finalmente, se incluye lo referente a las Acciones Colectivas como parte del derecho a este tipo de procesos.

“El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.”

b. Artículo 16 Principio de Legalidad

En lo referente al Artículo 16 Constitucional se consolida el principio de legalidad de los actos de la autoridad, pero específicamente en lo referente a los actos de molestia durante la investigación de los delitos. Para mayor claridad se separa cada tema en fracciones, se mantiene lo referente a la circulación de estafetas – aunque valdría la pena revisar su

pertinencia tecnológica – y al alojamiento de miembros del ejército en tiempos de paz.

c. Artículo 17 Garantía de Representación Jurídica Profesional para la Sociedad

La reforma al Artículo 17 Constitucional tiene dos elementos; por un lado su contenido actual se integra – como ya se mencionó – al Artículo 14 Constitucional y el 17 reformado, se transforma en el artículo referente a la garantía de una representación jurídica profesional y de calidad para la sociedad.

En este sentido, se traslada lo referente a las facultades del Ministerio Público y su sistema de profesionalización del Artículo 21 al 17 y se equipara a la carrera de defensor público. También se traslada del 21 al 17 la acción penal por particulares y por lo mismo, la necesidad de que las entidades federativas puedan garantizar la libertad en el ejercicio de la profesión de abogado pero también puedan lograr que haya una autorregulación vinculante para garantizar su capacidad y probidad, sobre todo considerando la ampliación en el ejercicio de la acción penal que se contempla en la iniciativa del Código Procesal Penal que acompaña este paquete.

d. 18 Garantías Penitenciarias

En el caso del Artículo 18 Constitucional, se ajusta el primer párrafo – como ya se mencionó – para integrar lo referente a los delitos graves – y se incluye el párrafo que hasta ahora está en el artículo 19 Constitucional referente al mal tratamiento de las personas privadas de la libertad.

Adicionalmente, se separan en un apartado A. y B. para mayor claridad, lo referente a la justicia penal para adolescentes y el sistema penitenciario para adultos.

e) 19 Principio Acusatorio

En el Artículo 19 Constitucional se consagra y se despliegan los efectos del Principio Acusatorio, al subordinar la orden de aprehensión a la Acusación. Para ello se integra el

tercero y cuarto párrafo del Artículo 16 vigente referente a ésta.

Se reforma lo referente al plazo constitucional y se establecen los principios que regulará la detención en flagrancia, caso urgente y los procesos que deben resolverse en el plazo constitucional de 72 horas.

Finalmente se regula lo referente a la definición de delincuencia organizada que estaba en el artículo 16 Constitucional y los plazos para ejercer acción penal contra personas detenidas por delincuencia organizada.

f. Artículo 20 Proceso Penal y Derechos de las Partes

En lo referente al Artículo 20 Constitucional se inserta como primer párrafo la facultad exclusiva de la autoridad judicial de imponer y modificar las penas que hasta ahora se encuentra como tercer párrafo del Artículo 21. En congruencia con la idea de reordenar y consolidar el texto constitucional y bajo la premisa de que el Artículo 20 Constitucional es el que regula el proceso penal, también se añadió lo referente a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y el principio de que ningún juicio criminal debe tener más de tres instancias.

En el mismo sentido se integró al Artículo 20 la prohibición de juzgar a una persona dos veces por el mismo delito que hasta ahora está en el Artículo 23 Constitucional (que contendrá lo referente a la justicia cívica) pero que se integra en el 20 siguiendo la lógica de consolidación.

También, se añade como principio esencial del proceso penal, el principio de acusación y el de economía procesal en congruencia con el nuevo artículo 17 en lo que se refiere a los formalismos procedimentales.

Como ya se ha mencionado en la Fracción III del Apartado A. Se inserta el párrafo referente al valor de las pruebas fuera del juicio en delincuencia organizada que hasta ahora estaban en la Fracción V.

Se adiciona a la Fracción I el derecho a enfrentar el proceso en libertad de los acusados y se adicionan dos párrafos que establecen la lógica de las medidas cautelares con base en los delitos graves.

Se ajusta la palabra acusado, que es la correcta y en la Fracción III del Apartado B. Se modifica la denominación “acusador” por la de “testigos que depongan en su contra” toda vez que el único acusador posible en este caso es el Ministerio Público.

Finalmente, se añade a la policía para cuidar los tribunales, asistir a las víctimas y se ratifica el derecho del acusado para conocer los registros de la investigación antes de ser presentado ante el juez.

g. 21 Seguridad Pública y Policía

Como se ha explicado extensamente, la profesionalización de la Policía es esencial para buen funcionamiento del SJP por ello se dedica el Artículo 21 a mantener la coordinación en materia de seguridad pública enfocado fundamentalmente al desarrollo policial y se pasa lo referente al Ministerio Público y sus facultades al artículo 17 Constitucional.

También se pasa lo referente a la facultades de la autoridad jurisdiccional al artículo 20 y lo referente a las faltas administrativas al artículo 23. Al mismo tiempo, se depura lo referente al sistema de coordinación en seguridad pública.

En el artículo 21 se mantiene lo referente al sistema nacional de información, la prevención de los delitos, la participación de la comunidad y de manera especial la creación de la contribución especial para el desarrollo policial y su articulación con los fondos federales para policías.

Se desagrega la función policial, se establece la compensación homologada, la capacitación y certificación de mandos y el desarrollo de la academia nacional para mandos policiales y su regulación.

Finalmente se eleva a nivel constitucional el Servicio Federal de Investigación Criminal bajo el titular de la secretaría del ramo de justicia.

h. Artículo 23 Justicia Cívica y Prevención Focalizada del Delito

El artículo 23 Constitucional vigente establece principios fundamentales del proceso penal que se insertan en el Artículo 20 para mayor congruencia y consolidación de los principios del proceso penal

En la propuesta, se inserta lo referente a la Justicia Cívica que retoma su papel de prevención focalizada del delito con base en las sanciones no punitivas, sino para restablecer la convivencia entre los mexicanos.

i. Artículos 6, 28, 73, 76, 82 Fracción VI, 89 Fracción IX, 90, 94, 95, 102, 105, 107, 110 y 111.

Ministerio Público Federal

En los referente al Ministerio Público Federal se añade a los fiscales de circuito y a los especializados, la forma en la que serán nombrados, sus funciones y las responsabilidades de las que serán objeto.

Al mismo tiempo se faculta a la Secretaría de Justicia para promover el control de la legalidad y la constitucionalidad a través del juicio de amparo, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

Cuadro comparativo de la propuesta de modificación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente	Texto Propuesto
Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. [...] [...] [...] A. [...] I a VII. [...] VIII. [...] [...] [...] [...] [...] [...] Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la	Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado [...] [...] [...] A. [...] I a VII. [...] VIII. [...] [...] [...] [...] [...] [...] Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. La persona titular de la Secretaría del ramo de justicia podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional

materia. [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] B. [...] Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.	conforme a la ley de la materia. [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] B. [...] Artículo 14. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia,

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.	prohibidas las costas judiciales. Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación y asegurarán la reparación del daño, los acuerdos derivados de dichos mecanismos deberán contar siempre con la sanción del Juez. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.	Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. Sin correlativo. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad	Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. Los actos de molestia en materia penal se sujetarán a lo siguiente: I. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a la disposición de la autoridad

civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención. Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta	civil más cercana y ésta con la misma prontitud a la del Juez. Existirá un registro inmediato de la detención. II. Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley, se haya iniciado una investigación y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia o que de hacerlo, el indiciado pueda evadirse, la Policía o el Ministerio Público podrán, bajo su responsabilidad, llevar a cabo la detención. En los casos de flagrancia o urgencia el juez verificará que existan indicios de que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que el detenido los cometió o participó en su comisión en cuyo caso decretará la legalidad de la detención o la libertad con las reservas de ley. ~~La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta~~

días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días. Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia. Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los	~~días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.~~ ~~Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.~~ ~~Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.~~ III. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud de la Policía , se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, ~~la persona o personas~~ de la Policía hayan de aprehenderse y los objetos que se

objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no	buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. IV. Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley. Exclusivamente la autoridad judicial, a petición de la Policía, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial ~~federal~~ no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las

podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes. Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles	comunicaciones del detenido con su defensor. V. Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces, policías, Ministerio Público y demás autoridades competentes. Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. ~~La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales,~~

indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley. En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente. Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.	~~sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.~~ La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley. En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente. Artículo 17. Es facultad del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, por lo que dirigirá jurídicamente la investigación de la policía para formular la acusación, solicitará la presencia del acusado en el proceso y las medidas cautelares, ejercerá el principio de oportunidad en los supuestos que la ley establezca, buscará y ofrecerá las pruebas que acrediten la participación del acusado en los hechos que se le imputan y pedirá al juez la imposición y aplicación de las penas. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.	penal ante la autoridad judicial. La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población. Las leyes orgánicas asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para Ministerios Públicos y defensores cuyas percepciones deberán ser iguales. Las leyes federales y de las entidades federativas establecerán las bases para que se garanticen la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados a través de colegios y de procesos autogestivos de quienes estén autorizados para ejercer dicha profesión. La autoridad en ningún caso podrá impedir a persona alguna su ejercicio con excepción de los establecido en el artículo 5 de esta Constitución. ~~Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.~~ ~~Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa~~

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público. Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la	~~citación de las partes.~~ ~~Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.~~ ~~La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.~~ ~~Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.~~ Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad y que sea calificado como grave, habrá lugar a prisión preventiva en los términos que la ley establezca. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente

extinción de las penas y estarán completamente separados. El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.	separados. ~~El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.~~ ~~La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.~~ Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades. A. Justicia Penal para Adolescentes La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.	respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.
La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.	La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.
Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema,	Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se

siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

B. Sistema Penitenciario para Adultos

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso. Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad. Para la reclusión preventiva y la ejecución	establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa. Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso. Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad. Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia

de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley. Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la	organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley. Artículo 19. Ninguna persona será sometida a un proceso penal sino mediante acusación del Ministerio Público o querrela de particular en el que se justifique el delito que se le atribuya, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el acusado lo cometió o participó en su comisión. Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en la acusación. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, podrá decretarse la acumulación, si fuere conducente.

investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso. El plazo para dictar el auto de vinculación a	Si con posterioridad a la acusación por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal. No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda Acusación del Ministerio Público por un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. Ninguna persona podrá ser retenida por la autoridad judicial por más de setenta y dos horas sin que se decrete la legalidad de la detención, se imponga, en su caso, la prisión preventiva y se fije el plazo para la acusación.

proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decrete la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente. Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos	La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto en el que decrete la prisión preventiva deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. Cuando una persona sea detenida en flagrancia o por caso urgente, la autoridad judicial podrá determinar medidas cautelares preliminares una vez calificada de legal la detención y fijará el plazo para formular la acusación el cual nunca podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y de seis meses si la pena excediera de ese tiempo pero si se impone la prisión preventiva no deberá ser mayor a cinco días. Si se tratare de delitos de delincuencia organizada, aún cuando se decrete la prisión preventiva el juez podrá ampliar el plazo para formular acusación con las modalidades de lugar y tiempo que la ley

para la prescripción de la acción penal. Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades. Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.	señale hasta los seis meses siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia. Artículo 20. La imposición de penas, su modificación y duración son propias exclusivas de la autoridad judicial. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de acusación, oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad, intermediación y economía procesal.

A. De los principios generales: I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen; II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica; III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;	A. De los principios generales: I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen; II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica; III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo; En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra; IV. El juicio se celebrará ante un juez que no

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral; V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución; VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios	haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral; V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución; VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del acusado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el acusado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la acusación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al acusado cuando acepte su responsabilidad; VII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del acusado;

que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad; VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado; IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio. B. De los derechos de toda persona imputada: I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;	IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio. B. De los derechos de toda persona acusada: I. A que se presuma su inocencia y a enfrentar su proceso en libertad mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; El Juez podrá imponer medidas cautelares durante el proceso para garantizar la comparecencia del acusado en el juicio, la protección de la víctima, de los testigos, de la comunidad o de bienes jurídicos, así como cuando el acusado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Sólo se impondrá la prisión preventiva en los casos de delitos graves así calificados por la ley y se justifique que otras medidas cautelares son insuficientes para garantizar lo establecido en el párrafo anterior. La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos que estén siendo procesados.

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio; III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador. La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada; IV. Se le recibirán los testigos y demás	II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio; III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos de los testigos que depongan en su contra. La ley establecerá beneficios a favor del acusado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada; IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele

pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley; V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo. En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra; VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso. El imputado y su defensor tendrán acceso a	para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley; V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo. ~~En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;~~ VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso. El acusado y su defensor tendrán acceso a la acusación y a los registros de la investigación antes de su presentación ante el juez o cuando pretenda recibírsele

los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa; VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa; VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público.	declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa; VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa; VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y

También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención. C. De los derechos de la víctima o del ofendido: I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de	IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del acusado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el acusado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención. C. De los derechos de la víctima o del ofendido: I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del

los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal; II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa; III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para	procedimiento penal; II. Coadyuvar con la Policía y el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando la Policía o el Ministerio Público consideren que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa; III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño; V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación; VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.	V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. La Policía deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces y el Ministerio Público deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación; VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones de la Policía en la investigación de los delitos, ~~así como las resoluciones de reserva o del Ministerio Público en lo referente~~ al no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño. Artículo 21. La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá	Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. Los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a lo siguiente: A. Bases de Coordinación: a) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes	b) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. c) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención social del delito así como de las instituciones de seguridad pública. d) Los municipios y las entidades federativas establecerán una contribución para el sostenimiento de sus policías. Los fondos de ayuda federal para las policías, a nivel nacional serán complementarios a dichas contribuciones y se aportarán a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. B. Función Policial: a) La función policial estará a cargo de las policías municipales, de las entidades federativas, de la Guardia Nacional y de la Agencia Federal de Investigación Criminal en los términos del artículo 21 de esta Constitución; b) Las policías incluyendo a la Guardia Nacional y a la Agencia Federal de

en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el	Investigación Criminal serán de carácter civil, disciplinado y profesional; c) La actuación de las policías se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. d) Son facultades de las policías la prevención de las faltas administrativas y los delitos, la investigación de estos en los términos que fije la ley y en las respectivas competencias que esta Constitución señala; e) La ley regulará las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, compensación, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las policías, así como la capacitación y certificación de los mandos policiales. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones; b) El Sistema Nacional de Seguridad Pública establecerá, en los términos que la

ámbito de sus respectivas atribuciones. b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema. c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y	ley establezca, una academia nacional para mandos policiales con el objeto de capacitar, certificar y actualizar a quienes ejerzan funciones de dirección en las policías. Ninguna persona podrá ejercer funciones de mando en dichas corporaciones sin haber aprobado los requisitos que establezca la ley y la capacitación, certificación y actualización en dicha academia. C. Guardia Nacional a) La Federación contará con una institución policial de carácter civil

municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones. La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género. Sin correlativo.	denominada Guardia Nacional, cuyo fin es asistir a las entidades federativas y Municipios en los casos de alteración grave del orden público así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. b) La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de justicia, la cual formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones. c) La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género. D. Servicio Federal de Investigación Criminal a) Se establece la Servicio Federal de Investigación Criminal como policía especializada en la investigación de los delitos federales y aquellos del fuero común en donde haya conexidad en los

	términos de la ley y de esta Constitución; b) Su director será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del titular de la secretaria del ramo de justicia y ratificado por el Senado, durarán en su encargo siete años, podrá ser ratificado para otro periodo adicional y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución; y c) El Servicio Federal de Investigación Criminal tendrá autonomía operativa para el ejercicio de sus funciones de investigación en los términos de la ley y de esta Constitución. Los órganos autónomos constitucionales tanto nacionales como de las entidades federativas no podrán tener bajo su mando cuerpos policiales o de fuerza pública. Las fiscalías podrán instruir a las policías y en general la fuerza pública para que las auxilie en el ejercicio de sus funciones. Artículo 23. Compete al Juez Cívico la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.	hasta por treinta y seis horas o de diez hasta ochenta horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito. Si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto o no cumpliera las horas de Medidas decretadas, se le impondrá el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso. La ley establecerá los casos de delitos no graves que puedan procesarse de manera concurrente a través de la justicia cívica cuando el Ministerio Público no ejerza acción penal. Artículo 28. [...] [...] [...] [...]

145

su nombramiento, y VIII. [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] Artículo 73. El Congreso tiene la facultad: [...] I a XX. [...] XXI. Para expedir: a) a c) [...] Sin correlativo. XXII. a XXXI. [...] Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. a XII. [...] XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y Sin correlativo.	[...] [...] [...] Artículo 73 [...] I a XX. XXI. Para expedir: a) a c) [...] d) La legislación única en materia de investigación del delito. XXII. a XXXI. [...] Artículo 76. [...] I a XII. [...] XIII. Designar a los Fiscales de Circuito y los Fiscales Especializados en los términos del Artículo 21 y del párrafo quinto del artículo 102 Apartado A. de esta Constitución.; y XIII Bis. Otorgar o negar su ratificación al nombramiento que haga el Presidente de la República del Director del Servicio Federal de Investigación Criminal en los términos del Apartado D. del Artículo 21 Constitucional. Artículo 82. Para ser Presidente se requiere: I a V. [...] VI. No ser Secretario o subsecretario de

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere: I a V. [...] VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y VIII. [...] IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución; X a XX [...] Artículo 90. [...] La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. [...] El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca	Estado, Fiscal de Circuito o Especializado, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y VIII. [...] IX. Derogado X a XX [...] Artículo 90. [...] La ley determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. [...] El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la secretaría del ramo de justicia o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley. Artículo 94.[...] [...] [...] [...]

la ley.	[...]
Artículo 94.[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto de la persona titular de la secretaría del ramo de justicia , justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.	Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto de la persona titular de la secretaría del ramo de justicia , justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
Artículo 95. [...]	Artículo 95. [...]
I. a V. [...]	I. a V. [...]
VI. No haber sido Secretario de Estado,	VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal de Circuito o Especializado , senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.
	[...]

Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento. [...] Artículo 102. A) El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente: I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.	Artículo 102. A. El Ministerio Público Federal, se ejercerá por los fiscales de circuito y los especializados conforme a las siguientes bases: I. Habrá un Fiscal de Circuito por cada uno de los circuitos judiciales federales del país los cuales contarán con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio; II. Habrá por lo menos la fiscalía especializada en materia de delitos electorales y combate a la corrupción; III. Los Fiscales de Circuito durarán en su encargo cuatro años, podrán ser ratificados para un periodo adicional y serán designados y removidos conforme a los siguiente: a) A partir de la ausencia definitiva de un fiscal de circuito, el Senado de la República emitirá en un máximo de veinte días una convocatoria pública, para que los ciudadanos que cumplan los requisitos para ejercer esta función se postulen para ser designados al cargo. b) Las comisiones del Senado evaluarán el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como la idoneidad para desempeñar el cargo de

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna. II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado. III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días. En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I. Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva. IV. El Fiscal General podrá ser removido por	los aspirantes e integrará una lista de tres candidatos que deberán comparecer en ante el pleno del Senado. c) Una vez desahogadas las comparecencias el Senado designará al Fiscal de Circuito con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro de un plazo de diez días. d) Los fiscales de circuito sólo podrán ser removidos de su encargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. e) En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación de la Fiscalía de Circuito vacante. f) Las ausencias de los fiscales serán suplidas en los términos que determine la ley g) Se seguirá el mismo procedimiento para la designación de los fiscales especializados. El titular de la secretaría del ramo de justicia articulará las funciones de los fiscales de circuito y especializados con pleno respeto a su autonomía en los términos que establezca la ley.

el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción. V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General. VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley. Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine. La Fiscalía General contará, al menos, con	Para ser Fiscal de Circuito o especializado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal en los términos del artículo 17 de esta Constitución y procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine. Los fiscales de circuito y los especializados contarán con el personal ministerial necesario para el ejercicio de sus funciones, la ley establecerá las bases para la formación y actualización de los mismos, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos

las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción. La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión. El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.B. B. B. [...] Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia	humanos. Las fiscalías de Circuito y los especializados presentarán anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades y comparecerán ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión. Los fiscales de circuito, los especializados y los ministerios públicos a su cargo serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones. B. [...] Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. [...] II. [...]

de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. [...] II. [...] [...] a) a h). [...] i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; [...] [...] [...] III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Juzgados de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. [...] [...]	[...] a) a h). [...] i) La persona titular de la secretaría del ramo de justicia respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; [...] [...] [...] III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República, los fiscales de circuito o los especializados en el ámbito de su competencia, en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. [...] [...] Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: I a IV. [...] V. [...] a) a d) [...] La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten VI a XII [...] XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o	que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: I a IV. V. (...) a) a d) [...] La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República o de los fiscales de circuito o especializados en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten. VI. a XII. [...] XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, la persona titular de la secretaría del ramo de justicia, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como precedente.

el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán	Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, la persona titular de la secretaría del ramo de justicia, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción. [...]

denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción. [...] XIV. [...] XV. El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquéllos que determine la ley; XVI. a XVIII. [...] Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de	XIV. [...] XV. La secretaría del ramo de justicia, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquéllos que determine la ley; XVI. a XVIII. [...] Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los fiscales de Circuito y los especializados, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. [...]

participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. [...] [...] [...] [...] [...]	[...] [...] [...] [...]
Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya	Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los fiscales de circuito y los especializados, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la acusación por la comisión del delito continúe su curso cuando el acusado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la acusación. [...] [...]

concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. [...] [...] [...] [...] El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. [...] [...] [...] Artículo 115. [...] I a II. [...] III. [...] a) a g) [...] h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e Sin correlativo. i) [...]	[...] [...] El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el acusado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el acusado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. [...] [...] [...] Artículo 115 (...) I a II. [...] III. [...] a) a g) [...] h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía ~~preventiva~~ municipal y tránsito; h bis) Justicia Cívica e Itinerante y; i) [...] IV. [...] a) a b) [...] c) Los ingresos derivados de la prestación

IV. [...] a) a b) [...] c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. V) a VI. [...] VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. [...] VIII. a X. [...] Artículo 119. [...] Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se	de servicios públicos a su cargo. En todo caso los municipios establecerán una contribución con el fin de sostener el desarrollo, de la Policía Municipal. V. a VI. VII. La policía municipal estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. [...] VIII. a X. [...] Artículo 119. (...) Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los acusados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las instituciones de seguridad pública, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades

practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República. [...] Artículo 123. [...] A. [...] B. [...] I a XII. [...] XIII. [...] [...] Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo	federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la secretaría del ramo de justicia, los fiscales de circuito o los especializados. [...] Artículo 123. [...] A. [...] B. [...] I a XII. [...] XIII. [...] [...] Los fiscales del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Los miembros de las instituciones de seguridad pública tendrán derecho a conocer las pruebas documentales que sustenten su separación. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que

estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.	la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, los órganos disciplinarios de las instituciones de seguridad pública considerando los antecedentes o aspectos de cada caso podrán decidir la reincorporación al servicio en cuyo caso solamente se actualizarán las prestaciones a que tenga derecho. En ningún caso la autoridad jurisdiccional podrá obligar a la reinstalación al servicio. El personal de las policías recibirá los salarios y prestaciones homologadas en los términos de la ley. El Consejo Nacional de Seguridad Pública establecerá el Salario Policial Homologado considerando la carrera las áreas geográficas y por las especialidades que se determinen, Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal ~~del Ministerio Público~~ de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social considerando los riesgos en el desempeño de sus funciones.

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social. [...] Artículo Decimocuarto- Queda suprimida la Secretaria de Justicia.	[...] Artículo Decimocuarto. Derogado TRANSITORIOS ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. ARTÍCULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión expedirá en un plazo no mayor a 180 días la Ley Nacional de Investigación del Delito, El Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, la Ley Orgánica de la Servicio Federal de Investigación Criminal, la Ley General de Justicia Cívica, así como las reformas correspondientes a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la Ley de Coordinación Fiscal, a la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y a la Ley Orgánica de la Administración Pública

	Federal. Dichas leyes y reformas deberán entrar en vigor a más tardar el 1º de enero de 2024. ARTÍCULO TERCERO.- A partir del 1º de enero de 2024 todos los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal deberán contar con la correspondiente sanción judicial o carecerán de toda validez. En dicha fecha, los juzgados cívicos que hayan sido certificados en los términos de la Ley General de Justicia Cívica podrán sancionar mecanismos alternativos de solución de controversias de conformidad con el artículo 14 Constitucional. ARTÍCULO CUARTO.- Las policías podrán investigar los delitos en los términos de la legislación vigente, pero sólo podrán ejercer todas las facultades establecidas en los artículos 16, 19 y 21 Constitucionales hasta en tanto no aprueben la capacitación de policía investigadora establecida en el Plan Rector de Profesionalización que al efecto reforme el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la debida certificación. ARTÍCULO QUINTO.- Los Congresos de las entidades federativas deberán ajustar en un plazo no mayor a 180 días, las leyes orgánicas que regulen al Ministerio Público

	para establecer la carrera ministerial, los niveles salariales y los requisitos para su nombramiento, profesionalización y separación de sus cargos. Así mismo, todas las fiscalías consideradas órganos autónomos constitucionales deberán transferir sus policías investigadores y servicios periciales a la dependencia que el poder ejecutivo de la entidad federativa que determine el Congreso Local. ARTÍCULO SEXTO.- Los Congresos de las entidades federativas deberán expedir en un plazo no mayor a 180 días las leyes que regulen el ejercicio de la profesión de abogado en los términos del Artículo 17 Constitucional. ARTÍCULO SÉPTIMO.- Las reformas para establecer como requisito de procedibilidad la Acusación para librar una orden de aprehensión entrará en vigor el 1º de enero de 2024. Las agencias del Ministerio Público dejarán de recibir personas detenidas en flagrancia a partir del 1º de enero de 2024. La Cámara de Diputados asignará un presupuesto especial para que los poderes

	judiciales adecúen los juzgados de control para la puesta a disposición de los detenidos por la probable comisión de un delito. ARTÍCULO OCTAVO.- Las unidades de mecanismos alternativos de solución de controversias o equivalentes dependientes de las fiscalías o procuradurías deberán ser autónomas de dichas instituciones y deberán registrarse en el Poder Judicial correspondiente a partir del 1º de enero de 2024. ARTÍCULO NOVENO.- Las personas a las que se les haya impuesto prisión preventiva oficiosa podrán recurrir dicha medida. Los jueces determinarán si se justifica la prisión preventiva o dictarán una medida cautelar alternativa. ARTÍCULO DÉCIMO.- A partir del 1º de enero de 2024 las medidas cautelares se regirán por lo establecido en el Artículo 20 Apartado B. fracción I reformado. ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Las policías estatales y municipales establecerán unidades de policía procesal para la protección de víctimas, testigos y los juzgados. En los casos donde las policías municipales no puedan dar ese servicio, la

	policía estatal o la Guardia Nacional lo proveerán subsidiariamente. ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobará y emitirá la guía para que los municipios puedan implementar la contribución para la policía municipal, atendiendo a las observaciones que al efecto haga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal. Dicha contribución se aplicará a partir del 1º de enero de 2024. La Secretaría de Hacienda, atendiendo a las observaciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de acuerdo con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, establecerá los mecanismos para calcular y otorgar los fondos de ayuda federal para seguridad pública, en los términos establecidos en el Artículo 21 Constitucional. ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- En un plazo no mayor a 180 días, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal,

	deberá aprobar el Salario Policial Homologado. ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO.- No será retroactiva la reforma al Apartado B. Fracción XIII del Artículo 123 Constitucional que permite la reinstalación de los policías que hayan sido separados de sus cargos. ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública establecerá la estructura y los procesos de la academia nacional de mandos policiales. A partir del 1º de julio de 2024 ningún policía podrá ejercer funciones de mando sin haber sido acreditado por dicha academia en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.- El Presidente de la República deberá nombrar a los Fiscales de Circuito y especializados en un plazo no mayor a 180 días a partir de la publicación de la presente reforma en el Diario Oficial de la Federación. ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.- La Secretaría de Justicia deberá empezar a operar a más tardar 180 días después de publicado el presente decreto: Los recursos humanos, financieros y

	materiales de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, así como de la Fiscalía General de la República con excepción de aquellos que se transfieran a las Fiscalías de Circuito y las Especializadas pasarán a formar parte de la Secretaría de Justicia. Los derechos laborales del personal que, en virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, pase de una dependencia a otra, se respetarán conforme a la ley ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.- Los recursos humanos, financieros y materiales de la de las delegaciones de la Fiscalía General de la República pasarán a formar parte de la de las fiscalías de Circuito. Los derechos laborales del personal que, en virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, pase de una dependencia a otra, se respetarán conforme a la ley. ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.- Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de la Fiscalía General de la República se entenderán referidas a la Secretaría de Justicia con excepción de aquellas que se refieran a las facultades de las fiscalías de circuito y de las

	especializadas. ARTÍCULO VIGÉSIMO.- Los Fiscales de Circuito y los especializados serán los responsables de litigar todos los procesos penales pendientes en los tribunales. ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO.- Las investigaciones que no hayan sido judicializadas las llevará a cabo el Servicio Federal de Investigación Criminal 180 días después de publicado el presente decreto. ARTÍCULO VIGESIMO SEGUNDO.- A partir del 1° de 2024 los procesos penales sólo podrán iniciar mediante acusación en los términos del artículo 19 Constitucional. ARTÍCULO VIGESIMO TERCERO.- .- La Secretaría de Justicia creará una comisión especial dotada de los recursos necesarios para implementar el sistema acusatorio en todo el país. ARTÍCULO VIGESIMO CUARTO.- .- El Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá aprobar y emitir en un plazo no mayor de noventa días las bases de organización, capacitación y certificación de los juzgados cívicos municipales y de sus Unidades de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, así como los

	programas mínimos de Medidas para Restituir la Convivencia y Prevenir el Delito para dichos organismos municipales.

Por tal razón, las y los legisladores que integramos la Bancada Naranja presenta la siguiente iniciativa con el objeto de fortalecer a las instituciones encargadas de la seguridad pública en nuestro país, así como re direccionar las funciones esenciales y elementales de nuestras fuerzas armadas bajo el umbral de sus capacidades y facultades jurídicas incentivando las tareas de seguridad pública y con ello reforzar la instrumentación de los derechos humanos, estableciendo una ruta jurídica para crear condiciones y capacidades de consolidar un mejor funcionamiento de nuestras instituciones de impartición de justicia.

Derivado de lo anterior, se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN DEL DELITO, JUSTICIA PENAL Y JUSTICIA CÍVICA.

ÚNICO.- SE REFORMA PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA FRACCIÓN VIII DE LA BASE A DEL ARTÍCULO 6, EL PRIMER, SEGUNDO, SÉPTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14, EL TERCER PÁRRAFO, LA FRACCIÓN III Y V, DEL ARTÍCULO 16; EL PRIMER, SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17; EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 18; EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19; EL PRIMER PÁRRAFO, DE LA BASE B DEL PRIMER PÁRRAFO Y LA FRACCIÓN I, LA FRACCIÓN III, EL SEGUNDO Y ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VI, LA FRACCIÓN VII Y IX, DE LA BASE C, LA FRACCIÓN II, EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN V Y LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 20; EL ARTÍCULO 21, EL ARTÍCULO 23, LA FRACCIÓN SÉPTIMA DEL ARTÍCULO 28; EL VIGÉSIMO TERCERO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 73; FRACCIÓN XXI, INCISO d), 76; LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 82; EL TERCER Y CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 90; PÁRRAFO DÉCIMODEL ARTÍCULO 94,, LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 95, EL APARTADO A, 105 FRACCIÓN II INCISO i) Y FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 102; LA FRACCIÓN V, ASÍ COMO

EL ÚLTIMO PÁRRAFO, LA FRACCIÓN VIII, ÚLTIMO PÁRRAFO, FRACCIÓN XIII Y FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 107, PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 110, PÁRRAFO PRIMERO, SEGUNDO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 111; LA FRACCIÓN III INCISO h), FRACCIÓN IV, INCISO c), Y FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 115; PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 119; EL APARTADO B., FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 123; **SE ADICIONA** UN TERCER, CUARTO, QUINTO, OCTAVO, NOVENO Y DÉCIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14; UN CUARTO PÁRRAFO, UN PRIMER Y SEGUNDA FRACCIÓN Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16; UN SEGUNDO PÁRRAFO, UNA BASE A, B DEL ARTÍCULO 18; UN SEGUNDO, TERCER, CUARTO, QUINTO, SEXTO SÉPTIMO, OCTAVO, NOVENO Y DÉCIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19; UN SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFO, UN ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN III DE LA BASE A, LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 20; UNA FRACCIÓN XIII BIS AL ARTÍCULO 76; Y, **SE DEROGA** EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16; EL SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 18; DE LA BASE B EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN V LA FRACCIÓN IX., DEL ARTÍCULO 89, ASÍ COMO EL ARTÍCULO DECIMOCUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO DEL 8 DE JULIO DE 1921, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...].

[...].

[...].

A. [...]

I. a VII. [...]

VIII. [...]

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. **La persona titular de la Secretaría del ramo de justicia** podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

B. [...]

Artículo 14. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. **A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.**

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación y asegurarán la reparación del daño, los acuerdos derivados de dichos mecanismos deberán contar siempre con la sanción del Juez.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. **Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.**

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la

interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Los actos de molestia en materia penal se sujetarán a lo siguiente:

I. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a la disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud a la del Juez. Existirá un registro inmediato de la detención.

II. Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley, se haya iniciado una investigación y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia o que de hacerlo, el indiciado pueda evadirse, la Policía podrá, bajo su responsabilidad, llevar a cabo la detención.

En los casos de flagrancia o urgencia el juez verificará que existan indicios de que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que el detenido los cometió o participó en su comisión en cuyo caso decretará la legalidad de la detención o la libertad con las reservas de ley.

III. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud de la Policía, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

IV. Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial, a petición de la Policía, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

V.Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces, policías y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Artículo 17. Es facultad del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, por lo que dirigirá jurídicamente la investigación de la policía para formular la acusación, solicitará la presencia del acusado en el proceso y las medidas cautelares, ejercerá el principio de oportunidad en los supuestos que la ley establezca, buscará y

ofrecerá las pruebas que acrediten la participación del acusado en los hechos que se le imputan y pedirá al juez la imposición y aplicación de las penas. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población. Las leyes orgánicas asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para Ministerios Públicos y defensores cuyas percepciones deberán ser iguales.

Las leyes federales y de las entidades federativas establecerán las bases para que se garanticen la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados a través de colegios y de procesos autogestivos de quienes estén autorizados para ejercer dicha profesión. La autoridad en ningún caso podrá impedir a persona alguna su ejercicio con excepción de los establecido en el artículo 5 de esta Constitución.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad **y que sea calificado como grave**, habrá lugar a prisión preventiva **en los términos que la ley establezca**. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

A. Justicia Penal para Adolescentes

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

B. Sistema Penitenciario para Adultos

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su

consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpaados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Artículo 19. Ninguna persona será sometida a un proceso penal sino mediante acusación del Ministerio Público o querrela de particular en el que se justifique el delito que se le atribuya, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el acusado lo cometió o participó en su comisión.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en la acusación. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, podrá decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad a la Acusación por delincuencia organizada el inculpaado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda acusación del Ministerio Público por un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad en los términos del primer párrafo de este artículo.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al acusado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Ninguna persona podrá ser retenida por la autoridad judicial por más de 72 horas sin que se decrete la legalidad de la detención, se imponga, en su caso, la prisión preventiva y se fije el plazo para la acusación.

La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto en el que decrete la prisión preventiva deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Cuando una persona sea detenida en flagrancia o por caso urgente, la autoridad judicial podrá determinar medidas cautelares preliminares una vez calificada de legal la detención y fijará el plazo para formular la acusación el cual nunca podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y de seis meses si la pena excediera de ese tiempo pero si se impone la prisión preventiva no deberá ser mayor a cinco días.

Si se tratare de delitos de delincuencia organizada, aún cuando se decrete la prisión preventiva el juez podrá ampliar el plazo para formular acusación con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale hasta los seis meses siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Artículo 20. La imposición de penas, su modificación y duración son propias exclusivas de la autoridad judicial. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de acusación, oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación y economía procesal.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La

presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del acusado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el **acusado** reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la acusación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al **acusado** cuando acepte su responsabilidad;

VII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del acusado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de toda persona **acusada**:

I. A que se presuma su inocencia **y a enfrentar su proceso en libertad** mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

El Juez podrá imponer medidas cautelares durante el proceso para garantizar la

comparecencia del acusado en el juicio, la protección de la víctima, de los testigos, de la comunidad o de bienes jurídicos, así como cuando el acusado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Sólo se impondrá la prisión preventiva en los casos de delitos graves así calificados por la ley y se justifique que otras medidas cautelares son insuficientes para garantizar lo establecido en el párrafo anterior. La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos que estén siendo procesados.

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos **de los testigos que depongan en su contra.**

La ley establecerá beneficios a favor del **acusado**, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime

que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El **acusado** y su defensor tendrán acceso **a la acusación y** a los registros de la investigación **antes de su presentación ante el juez** o cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. **También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y**

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del **acusado**. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el **acusado** será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar **con la Policía y** el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando **la Policía o** el Ministerio Público consideren que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

La Policía deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces **y el Ministerio Público** deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones **de la Policía** en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva **o del Ministerio Público en lo referente** al no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

Artículo 21. La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.

Los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a lo siguiente:

A. Bases de Coordinación:

a) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de

que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

b) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

c) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención social del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

d) Los municipios y las entidades federativas establecerán una contribución para el sostenimiento de sus policías. Los fondos de ayuda federal para las policías, a nivel nacional serán complementarios a dichas contribuciones y se aportarán a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

B. Función Policial:

a) La función policial estará a cargo de las policías municipales, de las entidades federativas, de la Guardia Nacional y de la Servicio Federal de Investigación Criminal en los términos del artículo 21 de esta Constitución;

b) Las policías incluyendo a la Guardia Nacional y a la Servicio Federal de Investigación Criminal serán de carácter civil, disciplinado y profesional;

c) La actuación de las policías se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

d) Son facultades de las policías la prevención de las faltas administrativas y los delitos, la investigación de los mismos en los términos de la ley y en las respectivas competencias que esta Constitución señala;

e) La ley regulará las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, compensación, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las policías, así como la capacitación y certificación de los mandos policiales. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones;

f) El Sistema Nacional de Seguridad Pública establecerá, en los términos que la ley establezca, una academia nacional para mandos policiales con el objeto de capacitar, certificar y actualizar a quienes ejerzan funciones de dirección en las policías. Ninguna persona podrá ejercer funciones de mando en dichas corporaciones sin haber aprobado los requisitos que establezca la ley y la capacitación, certificación y actualización en dicha academia.

A. Guardia Nacional

a) La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyo fin es asistir a las entidades federativas y Municipios en los casos de alteración grave del orden público, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

b) La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de justicia, la cual formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

c) La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

B. Servicio Federal de Investigación Criminal

a) Se establece la Servicio Federal de Investigación Criminal como policía especializada en la investigación de los delitos federales y aquellos del fuero común en donde haya conexidad en los términos de la ley y de esta Constitución;

b) Su director será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del titular de la secretaria del ramo de justicia y ratificado por el Senado, durarán en su encargo siete años, podrá ser ratificado para otro periodo adicional y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución; y

c) El Servicio Federal de Investigación Criminal tendrá autonomía operativa para el ejercicio de sus funciones de investigación en los términos de la ley y de esta Constitución.

Los órganos autónomos constitucionales tanto nacionales como de las entidades federativas no podrán tener bajo su mando cuerpos policiales o de fuerza pública. Las fiscalías podrán instruir a las policías y en general la fuerza pública para que las auxilie en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 23. Compete al Juez Cívico la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o de diez hasta ochenta horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito.

Si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto o no cumpliera las horas de Medidas decretadas, se le impondrá el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los

reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso. La ley establecerá los casos de delitos no graves que puedan procesarse de manera concurrente a través de la justicia cívica cuando el Ministerio Público no ejerza acción penal.

Artículo 28. [...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos

I a VI. [...]

VII. No haber sido Secretario de Estado, **fiscal de circuito o especializado**, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo a su nombramiento, y

VIII. [...]

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...]

Artículo 73

[...]

I. a XX.

XXI. Para expedir:

a) a c) [...]

d) La legislación única en materia de investigación del delito.

XXII. a XXXI. [...]

Artículo 76. [...]

I. a XII. [...]

XIII. Designar a los Fiscales de Circuito y los Fiscales Especializados en los términos del Artículo 21 y del párrafo quinto del artículo 102 Apartado A. de esta Constitución.; y

XIII Bis. Otorgar o negar su ratificación al nombramiento que haga el Presidente de la República del Director del Servicio Federal de Investigación Criminal en los términos del

Apartado D. del Artículo 21 Constitucional.

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

I. a V. [...]

VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, **Fiscal de Circuito o Especializado**, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VIII. [...]

IX. Derogado

X. a XX. [...]

Artículo 90. [...]

La **ley** determinará las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de **la secretaría del ramo de justicia**.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto **de la secretaría del ramo de justicia** o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

Artículo 94.[...]

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, **por conducto de la persona titular de la secretaría del ramo de justicia**, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Artículo 95. [...]

I. a V. [...]

VI. No haber sido Secretario de Estado, **Fiscal de Circuito o Especializado**, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

[...].

Artículo 102.

A. El Ministerio Público Federal, se ejercerá por los fiscales de circuito y los especializados conforme a las siguientes bases:

I. Habrá un Fiscal de Circuito por cada uno de los circuitos judiciales federales del país los cuales contarán con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio;

II. Habrá por lo menos la fiscalía especializada en materia de delitos electorales y combate a la corrupción;

III. Los Fiscales de Circuito durarán en su encargo cuatro años, podrán ser ratificados para un periodo adicional y serán designados y removidos conforme a los siguiente:

a) A partir de la ausencia definitiva de un fiscal de circuito, el Senado de la República emitirá en un máximo de veinte días una convocatoria pública, para que los ciudadanos que cumplan los requisitos para ejercer esta función se postulen para ser designados al cargo.

b) Las comisiones del Senado evaluarán el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como la idoneidad para desempeñar el cargo de los aspirantes e integrará una lista de tres candidatos que deberán comparecer en ante el pleno del Senado.

c) Una vez desahogadas las comparecencias el Senado designará al Fiscal de Circuito con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro de un plazo de diez

días.

d) Los fiscales de circuito sólo podrán ser removidos de su encargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

e) En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación de la Fiscalía de Circuito vacante.

f) Las ausencias de los fiscales serán suplidas en los términos que determine la ley

g) Se seguirá el mismo procedimiento para la designación de los fiscales especializados.

El titular de la secretaría del ramo de justicia articulará las funciones de los fiscales de circuito y especializados con pleno respeto a su autonomía en los términos que establezca la ley.

Para ser Fiscal de Circuito o especializado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal en los términos del artículo 17 de esta Constitución y procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

Los fiscales de circuito y los especializados contarán con el personal ministerial necesario para el ejercicio de sus funciones, la ley establecerá las bases para la formación y actualización de los mismos, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Las fiscalías de Circuito y los especializados presentarán anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades y comparecerán ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

Los fiscales de circuito, los especializados y los ministerios públicos a su cargo serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

B. [...]

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. [...]

II. [...]

[...]

a) a h). [...]

i) **La persona titular de la secretaría del ramo de justicia** respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

[...].

[...].

[...].

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente **Tribunal Unitario de Circuito** o del Ejecutivo Federal, por conducto de la persona titular de la secretaría del ramo de justicia,

así como del Fiscal General de la República, **los fiscales de circuito o los especializados en el ámbito de su competencia**, en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

[...].

[...].

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. a IV.

V. (...)

a) a d) [...]

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República **o de los fiscales de circuito o especializados** en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. a XII. [...]

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de la misma región sustenten criterios contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, **la persona titular de la secretaría del ramo de justicia**, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron, podrán denunciar la contradicción ante

el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como precedente.

Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, **la persona titular de la secretaría del ramo de justicia**, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

[...]

XIV. [...]

XV. La secretaría del ramo de justicia, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquéllos que determine la ley;

XVI. a XVIII. [...]

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, **los fiscales de Circuito y los especializados**, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto

Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, **los fiscales de circuito y los especializados**, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra **el acusado**.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la **acusación** por la comisión del delito continúe su curso cuando el acusado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la **acusación**.

[...].

[...].

[...].

[...].

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra **el acusado** será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el **acusado** podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

[...].

[...].

[...].

Artículo 115 (...)

I. a II. [...]

III. [...]

a) a g) [...]

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

h bis) Justicia Cívica e Itinerante y;

i) [...]

IV. [...]

a) a b) [...]

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. **En todo caso los municipios establecerán una contribución con el fin de sostener el desarrollo, de la Policía Municipal.**

V. a VI.

VII. La policía **municipal** estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

[...]

VIII. a X. [...]

Artículo 119. (...)

Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los **acusados** o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las instituciones de seguridad pública, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con **la secretaría del ramo de justicia, los fiscales de circuito o los especializados.**

[...]

Artículo 123. [...]

A. [...]

B. [...]

I. a XII. [...]

XIII. [...]

[...]

Los **fiscales** del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. **Los miembros de las instituciones de seguridad pública tendrán derecho a conocer las pruebas documentales que sustenten su separación.**

Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, **los órganos disciplinarios de las instituciones de seguridad pública considerando los antecedentes o aspectos de cada caso podrán decidir la reincorporación al servicio en cuyo caso solamente se actualizarán las prestaciones a que tenga derecho.**

En ningún caso la autoridad jurisdiccional podrá obligar a la reinstalación al servicio.

El personal de las policías recibirá los salarios y prestaciones homologadas en los términos de la ley. El Consejo Nacional de Seguridad Pública establecerá el Salario Policial

Homologado considerando la carrera las áreas geográficas y por las especialidades que se determinen,

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social **considerando los riesgos en el desempeño de sus funciones.**

[...].

Artículo Decimocuarto. Derogado

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión expedirá en un plazo no mayor a 180 días la Ley Nacional de Investigación del Delito, El Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, la Ley Orgánica de la Servicio Federal de Investigación Criminal, la Ley General de Justicia Cívica, así como las reformas correspondientes a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la Ley de Coordinación Fiscal, a la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dichas leyes y reformas deberán entrar en vigor a más tardar el 1º de enero de 2024.

ARTÍCULO TERCERO.- A partir del 1º de enero de 2024 todos los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal deberán contar con la correspondiente sanción judicial o carecerán de toda validez. En dicha fecha, los juzgados cívicos que hayan sido certificados en los términos de la Ley General de Justicia Cívica podrán sancionar mecanismos alternativos de solución de controversias de conformidad con el artículo 14

Constitucional.

ARTÍCULO CUARTO.- Las policías podrán investigar los delitos en los términos de la legislación vigente, pero sólo podrán ejercer todas las facultades establecidas en los artículos 16, 19 y 21 Constitucionales hasta en tanto no aprueben la capacitación de policía investigadora establecida en el Plan Rector de Profesionalización que al efecto reforme el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la debida certificación.

ARTÍCULO QUINTO.- Los Congresos de las entidades federativas deberán ajustar en un plazo no mayor a 180 días, las leyes orgánicas que regulen al Ministerio Público para establecer la carrera ministerial, los niveles salariales y los requisitos para su nombramiento, profesionalización y separación de sus cargos.

Así mismo, todas las fiscalías consideradas órganos autónomos constitucionales deberán transferir sus policías investigadores y servicios periciales a la dependencia que el poder ejecutivo de la entidad federativa que determine el Congreso Local.

ARTÍCULO SEXTO.- Los Congresos de las entidades federativas deberán expedir en un plazo no mayor a 180 días las leyes que regulen el ejercicio de la profesión de abogado en los términos del Artículo 17 Constitucional.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Las reformas para establecer como requisito de procedibilidad la Acusación para librar una orden de aprehensión entrará en vigor el 1º de enero de 2024. Las agencias del Ministerio Público dejarán de recibir personas detenidas en flagrancia a partir del 1º de enero de 2024.

La Cámara de Diputados asignará un presupuesto especial para que los poderes judiciales adecúen los juzgados de control para la puesta a disposición de los detenidos por la probable comisión de un delito.

ARTÍCULO OCTAVO.- Las unidades de mecanismos alternativos de solución de controversias o equivalentes dependientes de las fiscalías o procuradurías deberán ser

autónomas de dichas instituciones y deberán registrarse en el Poder Judicial correspondiente a partir del 1º de enero de 2024.

ARTÍCULO NOVENO.- Las personas a las que se les haya impuesto prisión preventiva oficiosa podrán recurrir dicha medida. Los jueces determinarán si se justifica la prisión preventiva o dictarán una medida cautelar alternativa.

ARTÍCULO DÉCIMO.- A partir del 1º de enero de 2024 las medidas cautelares se registrarán por lo establecido en el Artículo 20 Apartado B. fracción I reformado.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Las policías estatales y municipales establecerán unidades de policía procesal para la protección de víctimas, testigos y los juzgados. En los casos donde las policías municipales no puedan dar ese servicio, la policía estatal o la Guardia Nacional lo proveerán subsidiariamente.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobará y emitirá la guía para que los municipios puedan implementar la contribución para la policía municipal, atendiendo a las observaciones que al efecto haga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.

Dicha contribución se aplicará a partir del 1º de enero de 2024.

La Secretaría de Hacienda, atendiendo a las observaciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de acuerdo con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, establecerá los mecanismos para calcular y otorgar los fondos de ayuda federal para seguridad pública, en los términos establecidos en el Artículo 21 Constitucional.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- En un plazo no mayor a 180 días, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, deberá aprobar el Salario Policial Homologado.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO.- No será retroactiva la reforma al Apartado B. Fracción XIII del

Artículo 123 Constitucional que permite la reinstalación de los policías que hayan sido separados de sus cargos.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública establecerá la estructura y los procesos de la academia nacional de mandos policiales. A partir del 1º de julio de 2024 ningún policía podrá ejercer funciones de mando sin haber sido acreditado por dicha academia en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.- El Presidente de la República deberá nombrar a los Fiscales de Circuito y especializados en un plazo no mayor a 180 días a partir de la publicación de la presente reforma en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.- La Secretaría de Justicia deberá empezar a operar a más tardar 180 días después de publicado el presente decreto:

Los recursos humanos, financieros y materiales de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, así como de la Fiscalía General de la República con excepción de aquellos que se transfieran a las Fiscalías de Circuito y las Especializadas pasarán a formar parte de la Secretaría de Justicia.

Los derechos laborales del personal que, en virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, pase de una dependencia a otra, se respetarán conforme a la ley

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.- Los recursos humanos, financieros y materiales de la de las delegaciones de la Fiscalía General de la República pasarán a formar parte de la de las fiscalías de Circuito.

Los derechos laborales del personal que, en virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, pase de una dependencia a otra, se respetarán conforme a la ley.

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.- Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en

general en cualquier disposición, respecto de la Fiscalía General de la República se entenderán referidas a la Secretaría de Justicia con excepción de aquellas que se refieran a las facultades de las fiscalías de circuito y de las especializadas.

ARTÍCULO VIGÉSIMO.- Los Fiscales de Circuito y los especializados serán los responsables de litigar todos los procesos penales pendientes en los tribunales.

ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO.- Las investigaciones que no hayan sido judicializadas las llevará a cabo la Servicio Federal de Investigación Criminal 180 días después de publicado el presente decreto.

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO.- A partir del 1° de 2024 los procesos penales sólo podrán iniciar mediante acusación en los términos del artículo 19 Constitucional.

ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO.- La Secretaría de Justicia creará una comisión especial dotada de los recursos necesarios para implementar el sistema acusatorio en todo el país.

ARTÍCULO VIGÉSIMO CUARTO.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá aprobar y emitir en un plazo no mayor de noventa días las bases de organización, capacitación y certificación de los juzgados cívicos municipales y de sus Unidades de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, así como los programas mínimos de Medidas para Restituir la Convivencia y Prevenir el Delito para dichos organismos municipales.

ATENTAMENTE



Dip. Jorge Álvarez Máñez
Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Cámara de Diputados
LXV Legislatura

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, el 21 de septiembre de 2022.

209

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Moisés Ignacio Mier Velasco, presidente; Jorge Romero Herrera, PAN; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máñez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Ángel Xarriel Espinosa Cházaro, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Santiago Creel Miranda, presidente; vicepresidentes, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Nohemí Berenice Luna Ayala, PAN; Marcela Guerra Castillo, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Saraí Núñez Cerón, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; María del Carmen Pinete Vargas, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Macarena Chávez Flores, PRD.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>