CÁMARA DE DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Gaceta Parlamentaria

Año XXV | Palacio Legislativo de San Lázaro, miércoles 21 de septiembre de 2022 | Número 6115-II

CONTENIDO

Iniciativas

2 Que reforma y adiciona los artículos 37 y 51 de la Ley de Coordinación Fiscal, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

121 Que expide la Ley Orgánica del Servicio Federal de Investigación Criminal, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

273 Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de fortalecimiento a la seguridad pública, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Anexo II-6

Miércoles 21 de septiembre

INICIATIVA CON DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, PRESENTADA POR DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

Las y los suscritos, Diputadas y Diputados 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, con base a 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 orígen 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, revictimizante, 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 investigadora**s 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;

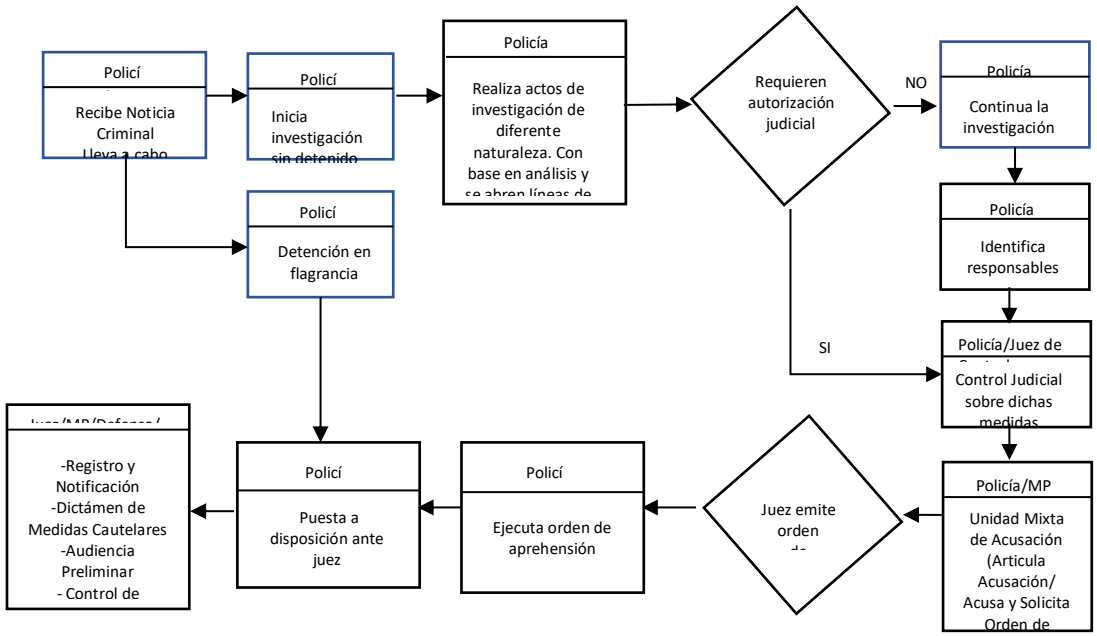
- Establece los procedimientos para el **control judicial de los actos de molestia durante la investigación**;

- **Regula el procedimiento para poner a disposición del juez de control a la personas detenidas en flagranci**a (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 requieran.

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, querella 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 limite 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 comentan 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 formulara 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 los 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 Ministrio 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 orígen 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 artículo 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 la 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 tereas de investigación en delincuencia organizada en términos del artículo 8 de la ley en la materia y se trasnforman 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 nero de 2023 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 querella 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:

---

[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/garciarodriguez_se_01.pdf>

> *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, 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 querella 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 querella, 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 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 los 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-juicio 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 graves[2] 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

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

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 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 del 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) platean 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 querella 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 Querella) 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 querella 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 decrete 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* ***Acusació****n 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.

Etapa 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.

Etapa 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 Querella 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.

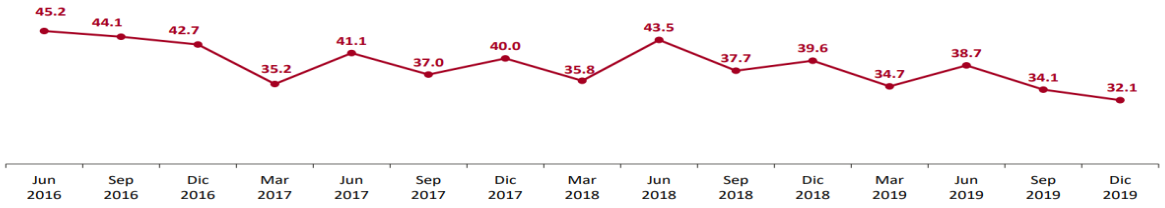
En este contexto, se establece que hasta el 1 de enero de 2024, los procesos se seguirán tramitando de acuerdo al CNPP y que a partir de ésta fecha entrarán en vigor los cambios en la puesta a disposición de los detenidos en flagrancia, en la forma de acusar y solicitar órdenes de aprehensión y en la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

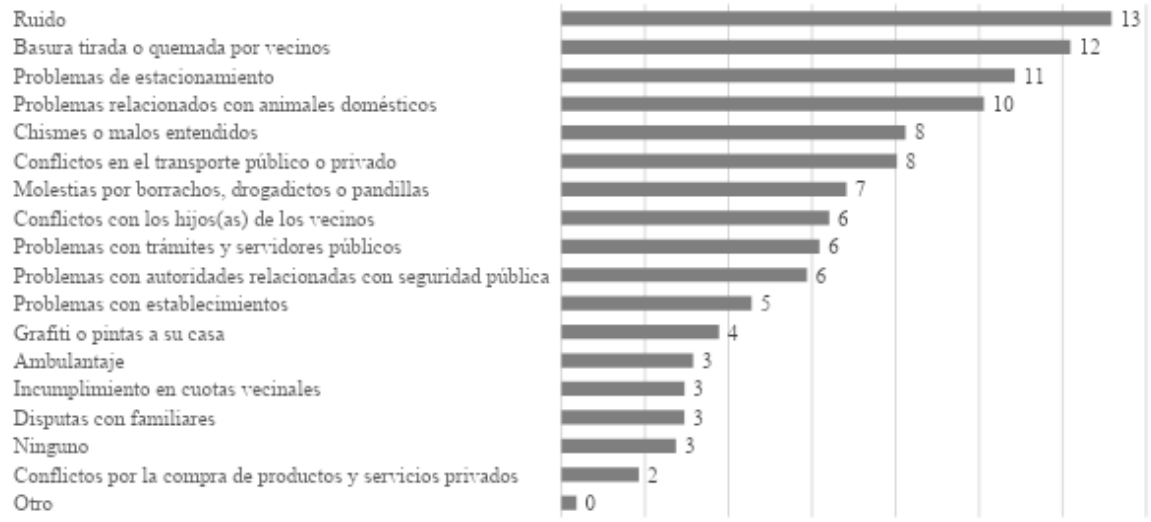
Fuente: ENSU- INEGI (1016-2020)

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 ambulantaje. 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.

Figura 2. Motivos que generan conflictos o enfrentamientos según porcentaje de la población de 18 años y más en ciudades de interés, Diciembre 2019



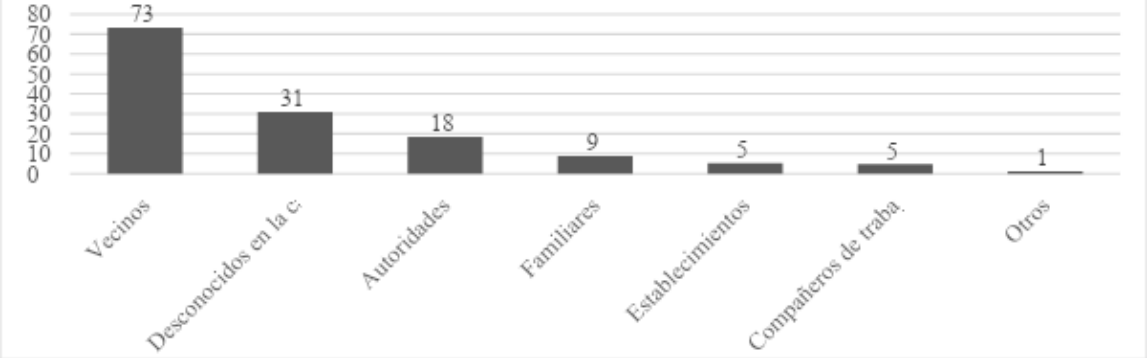
Fuente: Elaboración propia con datos de ENSU-INEGI (2020)

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.

Figura 3. Tipos de actor con los que se tuvo conflicto directo según población adulta que refirió haber tenido un conflicto, Diciembre 2019



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

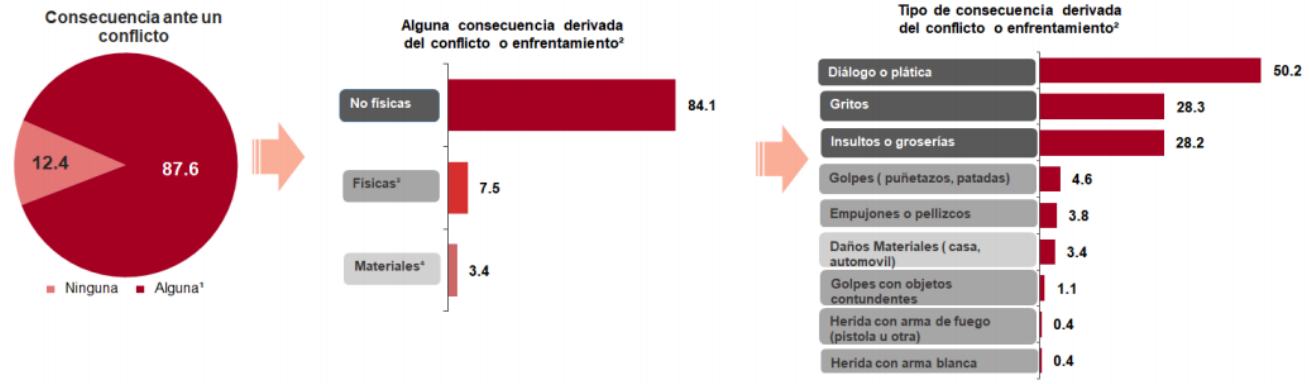
4. Consecuencias de los conflictos

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



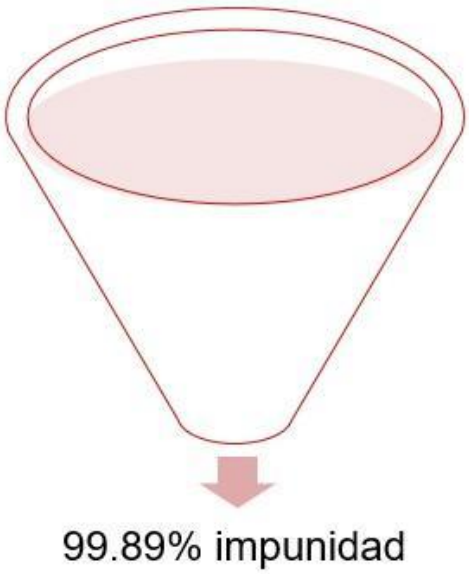
Fuente: ENSU-INEGI (2020)

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 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.

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



Delitos cometidos = 33 millones 35 mil 90

Delitos denunciados = 3 millones 497 mil 467

Carpetas iniciadas = 1 millón 924 mil 648

Resueltos en MASC (sede ministerial) = 237 mil 796

Sentencias condenatorias = 25 mil 332

Resueltos en MASC (Poder Judicial) = 10 mil 483

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 querella 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 querella, 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.*

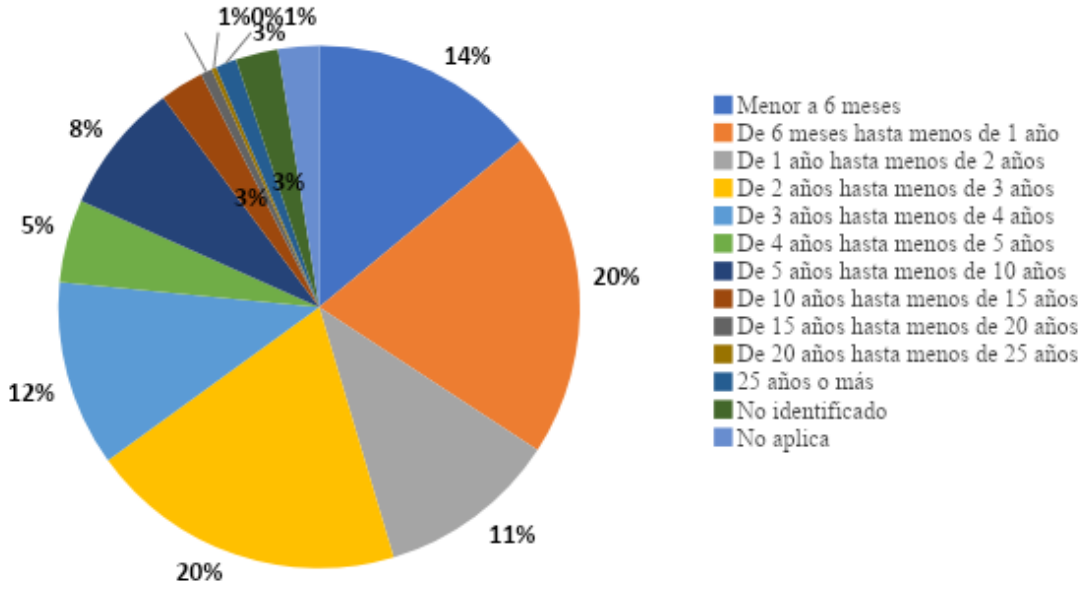
No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas. Tampoco serán 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.

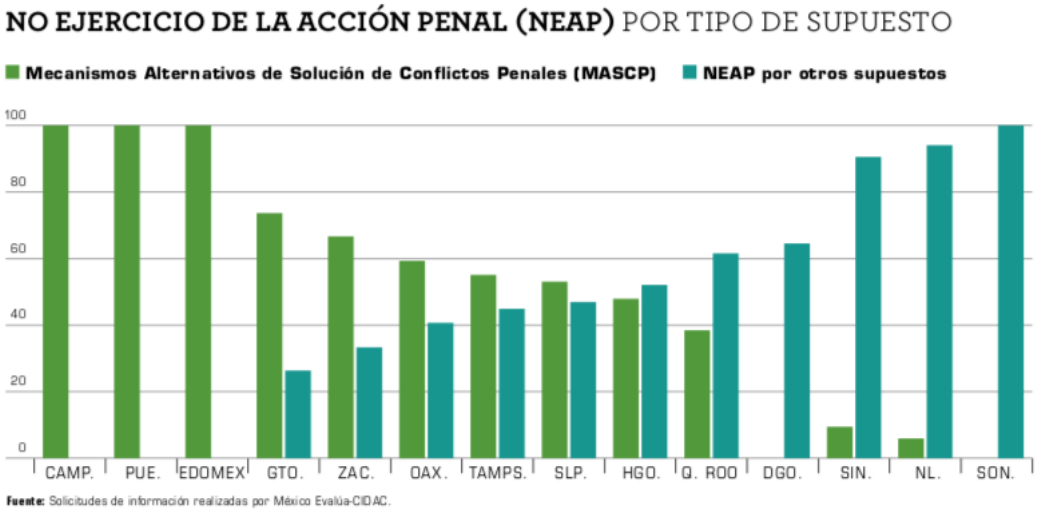
En este contexto, de 1.9 millones de carpetas de investigación que abre el Ministerio Público, 1.6 millones están en la reserva o siguen en investigación. Sin embargo, pudo resolver 237 mil por mecanismos alternativos en sede ministerial (sin control judicial), fundamentalmente de los delitos de menor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



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 permitirà 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 Secretaria 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.

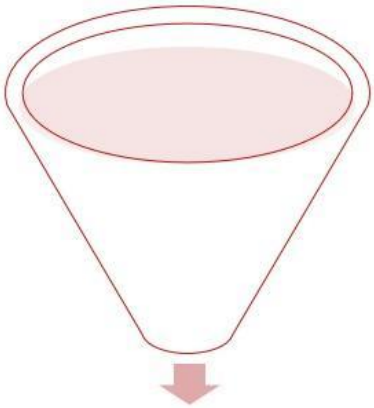
Se transfieren los recursos de las mismas a la Secretaría de Justicia y se regula que todo lo no previsto será resuelto por la persona titular de la Secretaría de Justicia, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de sus responsabilidades.

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



Delitos cometidos = 33 millones 35 mil 90

Delitos denunciados = 3 millones 497 mil 467

Carpetas iniciadas = 1 millón 924 mil 648

Resueltos en MASC (sede ministerial) = 237 mil 796

Sentencias condenatorias = 25 mil 332

Resueltos en MASC (Poder Judicial) = 10 mil 483

99.89% impunidad

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 (MNPyJC), 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 MNPyJC 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 MNPyJC señala:

Carrera Policial

Uno de los problemas para mejorar el reclutamiento y disminuir la rotación tiene que ver con la forma en la que está 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	Pelotón	Sección	Compañía	Grupo	Agrupamiento de Grupos	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 lo 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 Policias; 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/CPPDPC/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…*

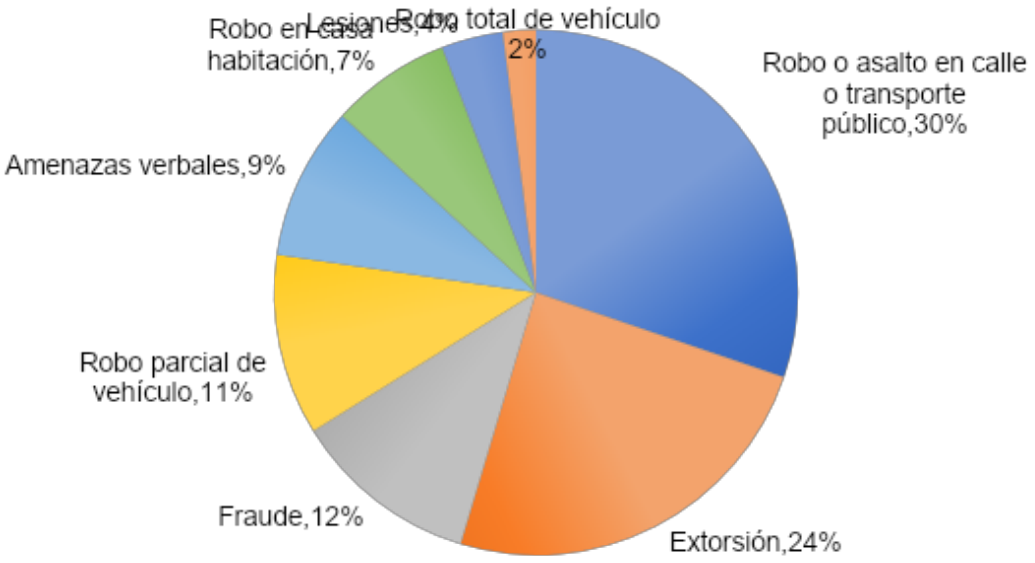
Para el ejercicio Fiscal 2019, el PEF asignó la cantidad de $ 84,179,288,267 pesos al FORTAMUN, por lo que, conforme a lo establecido en el artículo 7º, debieron asignarse $16,835,857,653.40 pesos a la seguridad pública, sin que necesariamente esta cantidad se destinara al fortalecimiento de las policías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

Gráfica 1. 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 mas 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**	

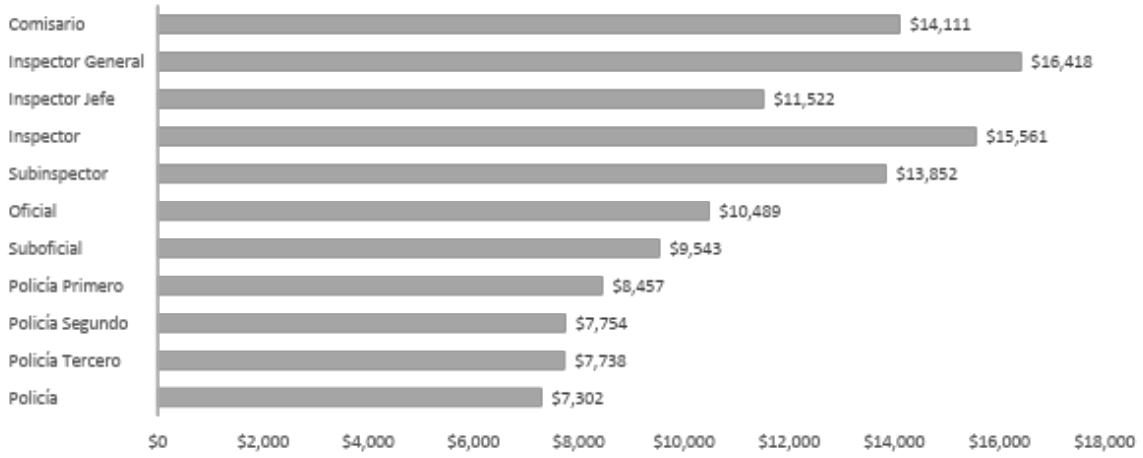
FUENTE: Centro Nacional de Información / Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública al 30 de junio de 2019.
La Ciudad de México no reporta estado de fuerza municipal.

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.

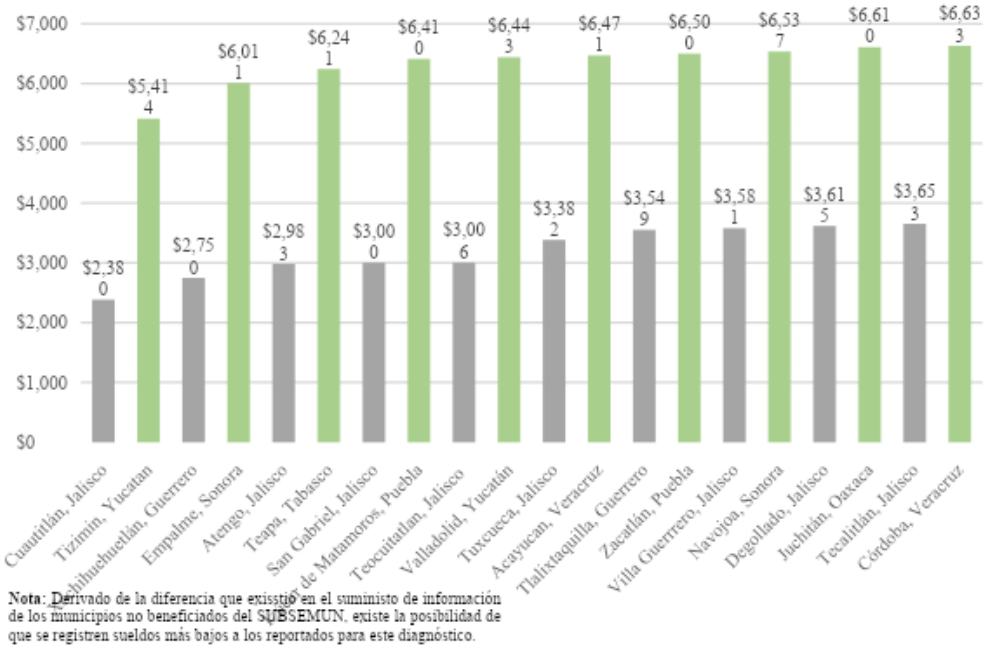
Salarios

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



Nota: Derivado de la diferencia que existió en el suministo de información de los municipios no beneficiados del SUBSEMUN, existe la posibilidad de que se registren sueldos más bajos a los reportados para este diagnóstico.

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 FORTMUN exclusivamente para el fortalecimiento de las policías municipales, lo que permitirá aumentar los estados de fuerza y profesionalizar a las policías mas cercanas a la ciudadanía, las víctimas y a los problemas de seguridad y violencia.

Como se señaló anteriormente, la proporción de 20% que se 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 presenta 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.

Bajo estas premisas la iniciativa propone los siguientes cambios:

Texto Actual	Texto Propuesto
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	Artículo 37.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto de la Ciudad de México, se distribuirán de la siguiente manera:

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. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta Ley.	A. 50% 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 y mantenimiento de infraestructura. B. 50% al fortalecimiento de la Policía Municipal. Dichos recursos deberán aplicarse conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública a propuesta del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para el correcto ejercicio y control de gasto cada año se procederá de la siguiente manera: a) El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con la aprobación del Consejo Nacional de Seguridad Pública expedirá en los primeros 15 días del año un Convenio Marco y los anexos para determinar el destino del gasto de dicho Fondo; b) Los Consejos de Seguridad Pública de las entidades federativas a través de su secretariado o equivalente deberán firmar dicho convenio con sus anexos técnicos con cada uno de sus municipios;

	c) Los municipios reportarán trimestralmente al secretariado o equivalente de cada entidad el avance en el cumplimiento de las metas; y d) Los secretariados de cada entidad deberán reportar al Secretariado Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública el avance en el cumplimiento de metas de acuerdo a los lineamientos a que se refiere el Apartado B del Artículo 37 de esta ley. En los municipios donde la policía estatal esté a cargo de la seguridad pública municipal, los municipios deberán aportar el 50% de los recursos del Fondo a que se refiere este artículo en los términos que establezcan los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta Ley.
Artículo 51.- Las aportaciones que con cargo al Fondo a que se refiere el artículo 25, fracción IV de esta Ley correspondan a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal podrán afectarse como garantía del cumplimiento	**Artículo 51.- Exclusivamente las aportaciones que con cargo al Fondo a que se refiere los artículos 25, fracción IV y el Apartado A. del Artículo 37 de esta Ley** que correspondan a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de

de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo.	México podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo. **En ningún caso podrán afectarse para este concepto los recursos establecidos en el Apartado B. del artículo 37 de esta Ley para destinos distintos al fortalecimiento de las policías municipales.**
En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del Fondo mencionado en el párrafo anterior que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta Ley. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales. Lo previsto en el párrafo anterior, será aplicable aun y cuando el servicio de suministro de agua no sea proporcionado directamente por la Comisión Nacional del	En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo **con cargo exclusivamente a los recursos del Fondo establecidos en el Apartado A. del Artículo 37 de la presente Ley** que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta Ley. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales. Lo previsto en el párrafo anterior, será aplicable aun y cuando el servicio de

Agua, sino a través de organismos prestadores del servicio. La Comisión Nacional del Agua podrá ceder, afectar y en términos generales transferir los recursos derivados de la retención a que se refiere este artículo a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía constituidos para el financiamiento de infraestructura prioritaria en las materias de abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales. […]	suministro de agua no sea proporcionado directamente por la Comisión Nacional del Agua, sino a través de organismos prestadores del servicio. La Comisión Nacional del Agua podrá ceder, afectar y en términos generales transferir los recursos derivados de la retención a que se refiere este artículo a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía constituidos para el financiamiento de infraestructura prioritaria en las materias de abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales. […]

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 37 y 51 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

PRIMERO.- Se reforma el primer párrafo

REFORMAN LOS ARTÍCULOS 37 y 51 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

CAPÍTULO V
De los Fondos de Aportaciones Federales

Artículo 37.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales **de la Ciudad de México**, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto de la Ciudad de México**, se distribuirán de la siguiente manera:**

A. 50% 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 y mantenimiento de infraestructura.

B. 50% al fortalecimiento de la Policía Municipal.
Los municipios deberán aplicar dichos recursos conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública a propuesta del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para el correcto ejercicio y control de gasto cada año se procederá de la siguiente manera:

a) **El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con la aprobación del Consejo Nacional de Seguridad Pública expedirá en los primeros 15 días del año un Convenio Marco y los anexos para determinar el destino del gasto de dicho Fondo;**

b) **Los Consejos de Seguridad Pública de las entidades federativas a través de su secretariado o equivalente deberán firmar dicho convenio con sus anexos técnicos con cada uno de sus municipios;**

c) **Los municipios reportarán trimestralmente al secretariado o equivalente de cada entidad el avance en el cumplimiento de las metas; y**

d) **Los secretariados de cada entidad deberán reportar al Secretariado Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública el avance en el cumplimiento de metas de**

acuerdo a los lineamientos a que se refiere el Apartado B del Artículo 37 de esta ley.

En los municipios donde la policía estatal esté a cargo de la seguridad pública municipal, los municipios deberán aportar el 50% de los recursos del Fondo a que se refiere este artículo en los términos que establezcan los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta Ley.

Artículo 51.- Exclusivamente las aportaciones que con cargo al Fondo a que se refiere los artículos 25, fracción IV y el Apartado A. del Artículo 37 de esta Ley que correspondan a los municipios y a las demarcaciones territoriales **de la Ciudad de México podrán** afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo.

En ningún caso podrán afectarse para este concepto los recursos establecidos en el Apartado B. del artículo 37 de esta Ley para destinos distintos al fortalecimiento de las policías municipales.

En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo exclusivamente a los recursos del Fondo **establecidos en el Apartado A. del Artículo 37 de la presente Ley** que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta Ley. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales.

Lo previsto en el párrafo anterior, será aplicable aun y cuando el servicio de suministro de agua no sea proporcionado directamente por la Comisión Nacional del Agua, sino a través de organismos prestadores del servicio.

La Comisión Nacional del Agua podrá ceder, afectar y en términos generales transferir los recursos derivados de la retención a que se refiere este artículo a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía constituidos para el financiamiento de infraestructura prioritaria en las materias de abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La presente reforma se aplicará a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024.

Atentamente,

Diputado Jorge Álvarez Máynez
Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Cámara de Diputados
LXV Legislatura

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a 20 de septiembre de 2022

INICIATIVA CON DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO FEDERAL DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL, PRESENTADA POR DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

Las y los suscritos, Diputadas y Diputados 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:

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 orígen 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, revictimizante, 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 investigadora**s 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;

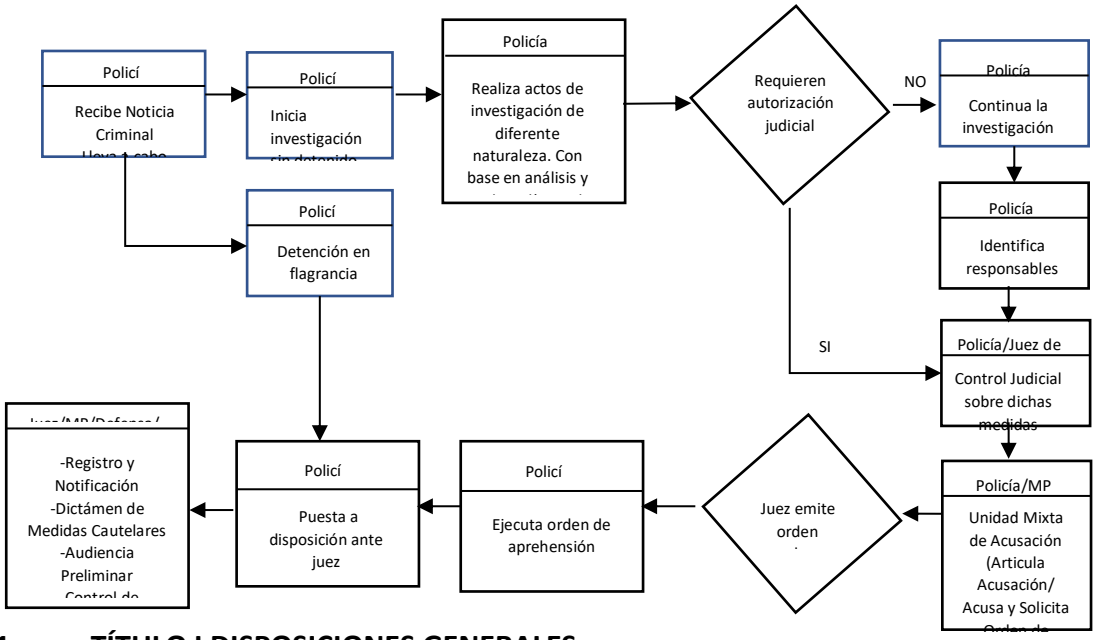
- Establece los procedimientos para el **control judicial de los actos de molestia durante la investigación**;

- **Regula el procedimiento para poner a disposición del juez de control a la personas detenidas en flagranci**a (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 requieran.

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, querella 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 limite 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 comentan 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 formulara 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 los 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.

A. 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 Ministrio 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 orígen 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 artículo 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 la 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 Méxicano.

Por ello, se constituye la División de Investigación al interior de la SEFIC y se asumen las tereas de investigación en delincuencia organizada en términos del artículo 8 de la ley en la materia y se trasnforman 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 2023 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.

A. 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 querella 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 querella 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 querella 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 querella, 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 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.

[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/garciarodriguez_se_01.pdf>

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 los 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-juicio 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 graves[2] 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.

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

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 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 del 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) platean 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 querella 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 Querella) 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 querella 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 decrete 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 **Acusació**n 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.

Etapa 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.

Etapa 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 el 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 Querella 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 querella 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 ambulantaje. 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.

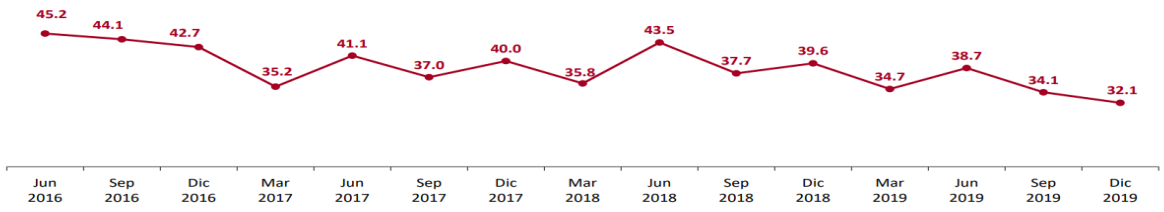


Figura 2. Motivos que generan conflictos o enfrentamientos según porcentaje de la población de 18 años y más en ciudades de interés, Diciembre 2019

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)***

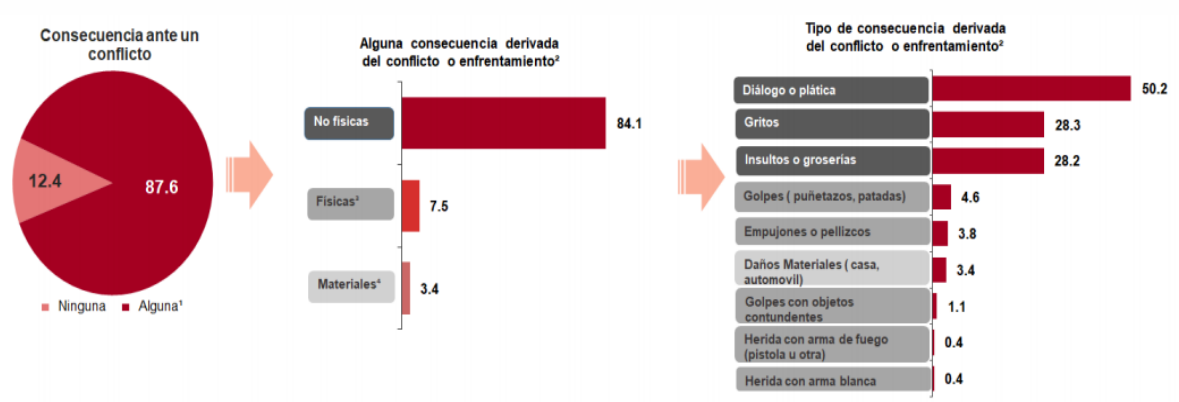
4. Consecuencias de los conflictos

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



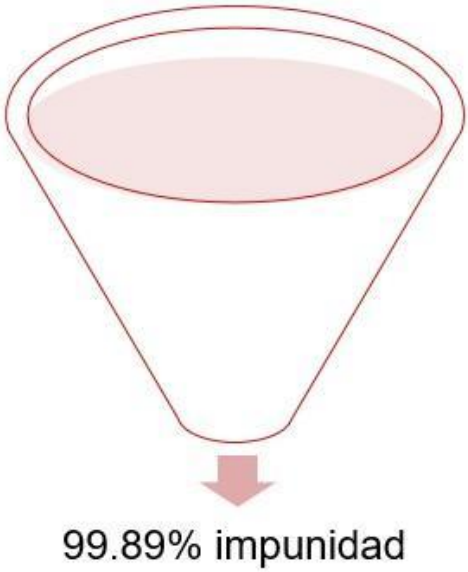
Fuente: ENSU-INEGI (2020)

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 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.

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



Delitos cometidos = 33 millones 35 mil 90

Delitos denunciados = 3 millones 497 mil 467

Carpetas iniciadas = 1 millón 924 mil 648

Resueltos en MASC (sede ministerial) = 237 mil 796

Sentencias condenatorias = 25 mil 332

Resueltos en MASC (Poder Judicial) = 10 mil 483

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 querella 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 querella, 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.*

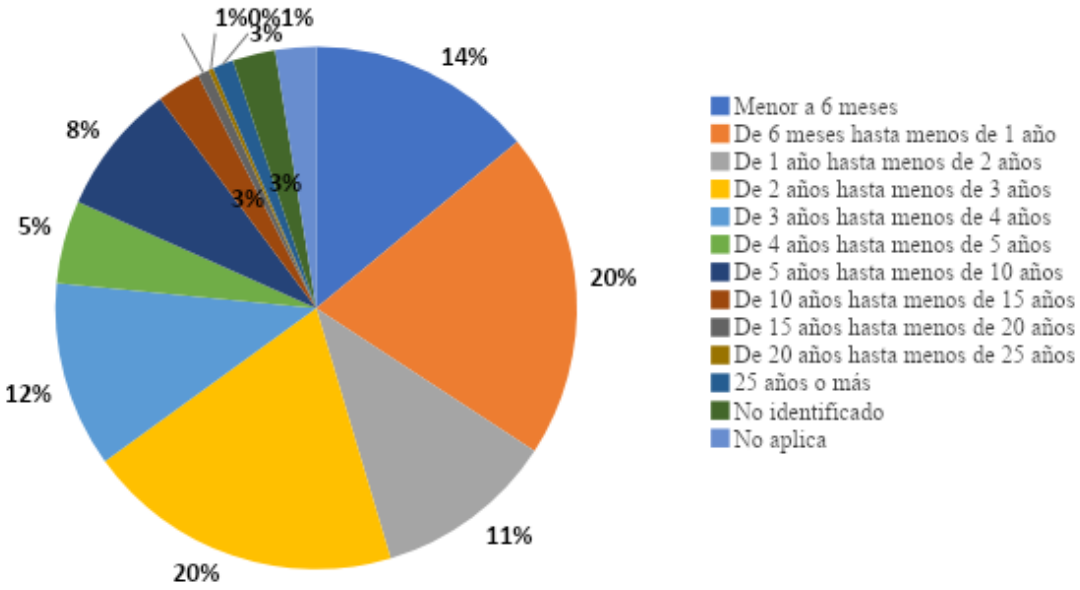
No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas. Tampoco serán 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.

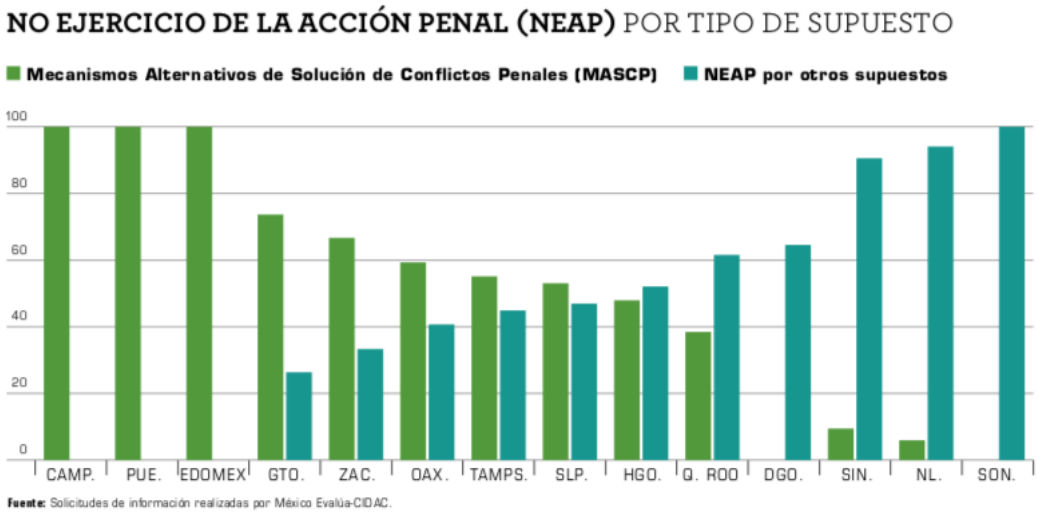
En este contexto, de 1.9 millones de carpetas de investigación que abre el Ministerio Público, 1.6 millones están en la reserva o siguen en investigación. Sin embargo, pudo resolver 237 mil por mecanismos alternativos en sede ministerial (sin control judicial), fundamentalmente de los delitos de menor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



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 permitirà 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.

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 Secretaria 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.

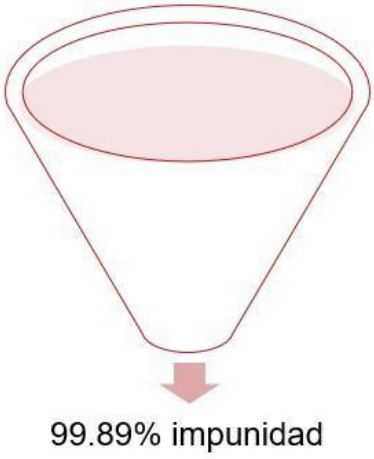
Se transfieren los recursos de las mismas a la Secretaría de Justicia y se regula que todo lo no previsto será resuelto por la persona titular de la Secretaría de Justicia, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de sus responsabilidades.

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 (MNPyJC), 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 MNPyJC 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 MNPyJC 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	Pelotón	Sección	Compañía	Grupo	Agrupamiento de Grupos	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;
I.Rango F	Desde los cuatro hasta los ocho años ininterrumpidos de servicio;
I.Rango E	Desde los ocho hasta lo doce años ininterrumpidos de servicio;
V.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;
I.Rango B	Desde los veinte hasta los veinticuatro años ininterrumpidos de servicio; y
I.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;
I.**Inspector**	Que lo ejercerán los encargados de las División o unidades especializadas;
I.**Subinspector**	Que lo ejercerán los encargados de las unidades operativas diversas de acuerdo al Estado de Fuerza y a la estructura orgánica de las Policias; y
V.**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.

c)

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.

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/CPPDPC/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…*

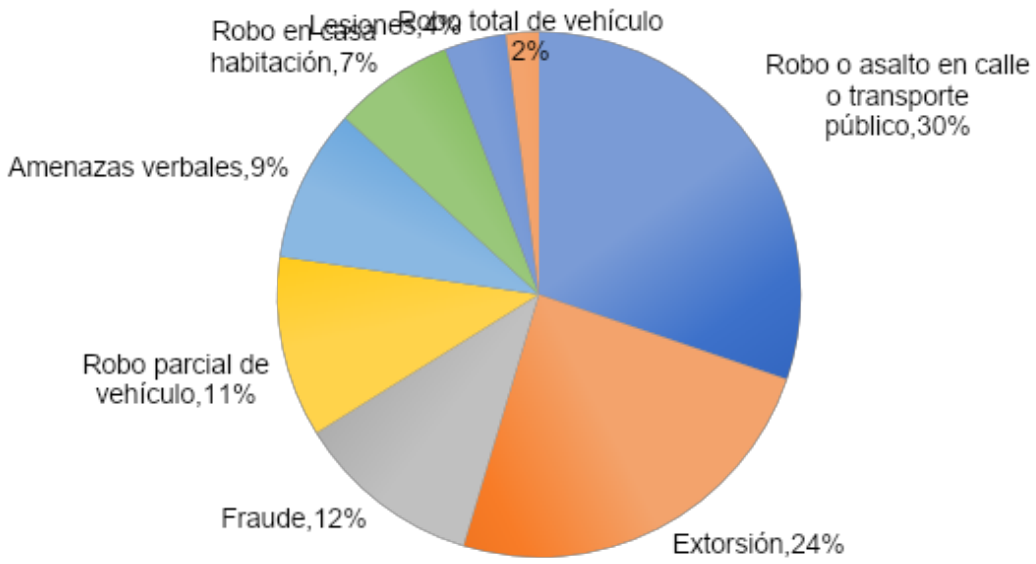
Para el ejercicio Fiscal 2019, el PEF asignó la cantidad de $ 84,179,288,267 pesos al FORTAMUN, por lo que, conforme a lo establecido en el artículo 7º, debieron asignarse $16,835,857,653.40 pesos a la seguridad pública, sin que necesariamente esta cantidad se destinara al fortalecimiento de las policías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

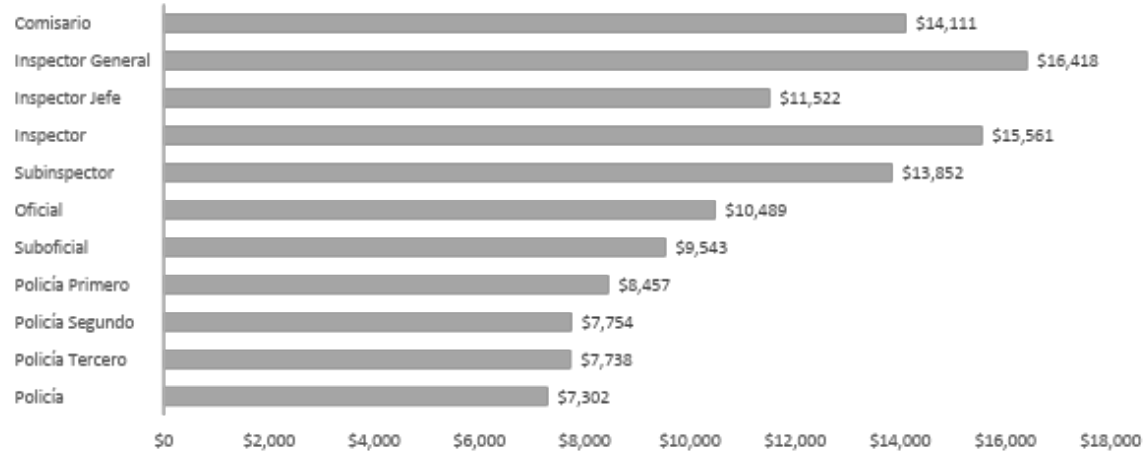
pueden sumar los 38 mil 219 policías registrados –sin incluir las policías auxiliares– lo que da un total de 164,955 policías municipales en el país, es decir, 1.3 policías municipales por cada mil habitantes.

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

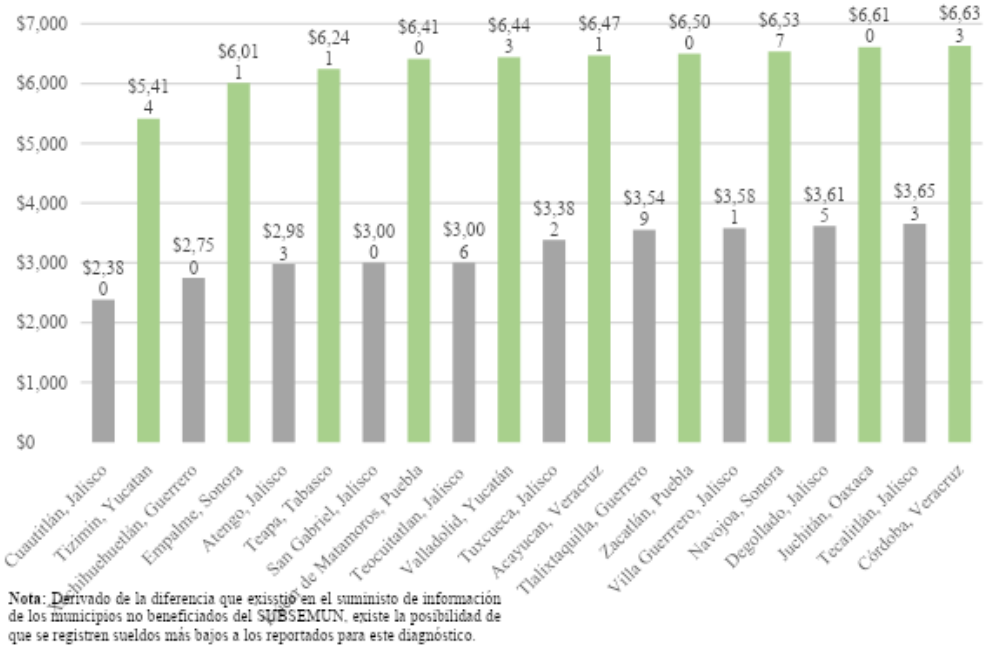
Por su parte, los salarios de los policías municipales no corresponden a la importante función y a la responsabilidad que la sociedad ha depositado en ellos.
Conforme a los "Resultados del Diagnóstico de Salarios y Prestaciones de Policías Estatales y Municipales del País" realizado en 2015 por el Acuerdo 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



Nota: Derivado de la diferencia que existió en el suministo de información de los municipios no beneficiados del SUBSEMUN, existe la posibilidad de que se registren sueldos más bajos a los reportados para este diagnóstico.

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 FORTMUN exclusivamente para el fortalecimiento de las policías municipales, lo que permitirá aumentar los estados de fuerza y profesionalizar a las policías mas cercanas a la ciudadanía, las víctimas y a los problemas de seguridad y violencia.

Como se señaló anteriormente, la proporción de 20% que se 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 presenta 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:

ÚNICO. Se expide la Ley Orgánica del Servicio Federal de Investigación Criminal, para quedar como sigue:

LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO FEDERAL DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL.

Título I
Estructura y Funciones de la SEFIC

Capítulo I
Disposiciones Generales.

Artículo 1. Ámbito de aplicación y Objeto
La presente Ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional. Es reglamentaria del Apartado D. del artículo 21 constitucional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Servicio Federal de Investigación Criminal, en el ámbito de competencia que establece esta Ley y las disposiciones aplicables.

Artículo 2. Personalidad
El Servicio Federal de Investigación Criminales es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio de la Secretaría de Justicia, con domicilio en la Ciudad

de México.

Artículo 3. Objetivos
Son objetivos de la Servicio Federal de Investigación Criminal en los términos del artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los siguientes:

I. Investigar la comisión de delitos federales y aquellos con los que haya conexidad en los términos de la Ley Nacional de Investigación del Delito y del Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos;

II. Llevar a cabo los operativos necesarios para cumplir los mandamientos judiciales y ministeriales en los términos de la legislación aplicable;

III. Participar con el Ministerio Público en las Unidades Mixtas para la Acusación; y

IV. Comparecer en los procesos penales a través de sus detectives en los procesos penales para rendir los resultados de sus investigaciones.

Artículo 4. Principios
Serán principios rectores del Servicio Federal de Investigación Criminal, los de legalidad, objetividad, debida diligencia, eficiencia, oportunidad, profesionalismo, honradez y el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 5. Recursos
El Servicio Federal de Investigación Criminal recibirá los recursos financieros que le asigne la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

Artículo 6. Glosario
Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. **Carrera Policial**: al Servicio Profesional de Carrera Policial de la SEFIC;

II. **Centro de Control de Confianza**: al Centro de Evaluación y Control de Confianza de la

Secretaría;

III. **Código**: al Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos;

IV. **Consejo Federal**: al Consejo Federal de Desarrollo Policial;

V. **Detectives**: a los detectives de la SEFIC;

VI. **Director**: al titular de la SEFIC;

VII. **LNID**: Ley Nacional de Investigación del Delito;

VIII. **Ley**: a la presente Ley Orgánica de la Servicio Federal de Investigación Criminal;

IX. **Ley General**: la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

X. **Leyes Especiales:** A las leyes señaladas en la fracción XVII del artículo 3° de la Ley Nacional de Investigación del Delito;

XI. **Ministerio Público**: al Ministerio Público de la Federación;

XII. **Reglamento**: al Reglamento de esta ley;

XIII. **Secretaría**: a la Secretaría de Justicia;

XIV. **Secretario**, a la persona titular de la Secretaría de Justicia; y

XV. **SEFIC**: el Servicio Federal de Investigación Criminal.

Artículo 7. Investigación

La investigación de los delitos es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito reunir los datos de prueba para comprobar, la existencia de un hecho que la ley

señale como delito, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como la identidad de quien lo cometió o participó en su comisión.

Capítulo II
De las Atribuciones y de la Dirección de la SEFIC.

Artículo 8. Atribuciones y Obligaciones
La SEFIC tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. Investigar los delitos federales y los del fuero común en los que haya ejercido su facultad de atracción en los términos de la Ley Nacional de Investigación del Delito;

II. Reunir la información necesaria para, se pruebe la existencia del delito y la identidad de los presuntos responsables;

III. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito;

IV. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos;

V. Recabar información sobre las investigaciones que lleve a cabo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia en los términos de la LNID;

VI. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados. El Reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución en los términos establecidos en la legislación aplicable;

VII. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;

VIII. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia en el registro de la investigación;

IX. Solicitar a la autoridad jurisdiccional los actos de molestia necesarios para la investigación en los términos del Artículo 16 Constitucional y de la LNID;

X. Solicitar por escrito, previa autorización del juez de control en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para la investigación de los delitos de su competencia. La autoridad judicial competente, deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

XI. Solicitar por escrito ante el juez de control, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos. La autoridad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

XII. Obtener, analizar y procesar información así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la investigación de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

XIII. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia;

XIV. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la Red Pública de Internet sobre sitios web con el fin de investigar conductas delictivas;

XV. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos;

XVI. Efectuar las detenciones conforme lo dispuesto en el artículo 16 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la LNID y del Código y de la legislación aplicable;

XVII. Inscribir de inmediato la detención que realice en el Registro Administrativo de Detenciones del Centro Nacional de Información, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al Juez y al Fiscal de Circuito o Especializado competentes;

XVIII. Llevar a cabo la detención de personas y en el aseguramiento de bienes cuando considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, así como practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables;

XIX. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. Las unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física a la Bodega de Evidencias, conforme al procedimiento establecido en la LNID y en las disposiciones aplicables;

XX. Requerir a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación;

XXI. Garantizar que se asiente constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de éstas. Durante el curso de la investigación deberá elaborar informes sobre el desarrollo de la misma;

XXII. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos que resulten necesarios;

XXIII. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:

a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

b) Garantizar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;

c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendentes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;

d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial e iniciar la investigación, y

e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del probable responsable sin riesgo para ellos.

XXIV. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos jurisdiccionales de que se le ordenen con motivo de sus funciones;

XXV. Incorporar a las bases de datos criminalísticas y de personal de la Secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos, y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas sobre sus datos personales;

XXVI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

XXVII. Coordinarse en los términos que señala el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para el intercambio de información contenida en documentos bases de datos o sistemas de información que sea útil al desempeño de sus funciones;

XXVIII. Colaborar, cuando sean formalmente requeridas, con las autoridades locales y municipales competentes, en la investigación de los delitos, la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

XXIX. Integrar en el Registro Administrativo de Detenciones y demás bases de datos criminalísticos y de personal, las huellas decadactilares y otros elementos distintos a las fotografías y videos para identificar a una persona, solicitando a las autoridades de los tres órdenes de gobierno la información respectiva con que cuenten;

XXX. Suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley;

XXXI. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia, y

XXXII. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.

Artículo 9. Director
A frente de la SEFIC habrá un Director que ejercerá las atribuciones de mando, dirección y disciplina, será nombrado y removido en los términos del Apartado D del Artículo 21 Constitucional.

Artículo 10. Requisitos para ser Director
Para ser Director de la SEFIC deberán cumplirse los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Contar con título de estudios superiores debidamente registrado;

IV. Tener reconocida capacidad y probidad, no haber sido sentenciado por delito doloso o inhabilitado como servidor público, ni estar sujeto a proceso penal;

V. Comprobar una experiencia mínima de cinco años en labores vinculadas con la seguridad pública;

V. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público; y

VI. Ser ratificado por el Senado en los términos del Apartado D. del Artículo 21 Constitucional.

Capítulo III
Estructura de la SEFIC

Artículo 11. De la Estructura de la SEFIC

En el desempeño de sus atribuciones y obligaciones, la Servicio Federal de Investigación Criminal Y su Director tendrán la estructura orgánica y de funcionamiento, así como el apoyo de las unidades administrativas que establezca su Reglamento Interior bajo la siguiente estructura básica:

I. Junta de Gobierno;

II. Dirección;

III. División de Investigación;

IV. División de Policía Científica; y

V. División de Planeación, Análisis de Información para la Investigación de los delitos

Para la designación de las personas titulares de las coordinaciones previstas en las fracciones III, IV y V del presente artículo se deberá tomar en cuenta que hayan cumplido con la escala jerárquica establecida, así como contar con los años de servicio que señale el Reglamento.

Artículo 12. Relaciones Jerárquicas

Las relaciones jerárquicas en la SEFIC, sus estructuras normativas y operativas, su organización territorial, las demás atribuciones de mando, dirección y disciplina, así como otros componentes de su régimen interno, serán determinados en el Reglamento de la presente ley, en términos de lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 13. Coordinación con otras autoridades federales

Todas las autoridades federales, cuyas atribuciones se relacionen con las de la SEFIC, se coordinarán entre sí para el despacho y operación de los asuntos relativos a la investigación de los delitos federales.

Artículo 14. Integración de la Junta de Gobierno

La Junta de Gobierno de la SEFIC estará integrada por las personas titulares de las siguientes

dependencias y las personas consejeras independientes:

I. Secretaria de Justicia quien la presidirá;

II. Secretaria de Hacienda y Crédito Público;

III. Secretaría de Gobernación;

IV. Secretaria de la Función Pública; y

V. Dos personas consejeras independientes, designados por el Presidente de la República de entre los consejeros ciudadanos del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Al aceptar el cargo los consejeros independientes deberán suscribir un documento donde declaren bajo protesta de decir verdad que no tienen conflicto de interés para desempeñarse como consejeros, así como aceptar derechos y obligaciones derivados de tal cargo, sin que por ello se les considere servidores públicos en los términos de la legislación aplicable.

Los consejeros independientes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) No haber ocupado cargos en los últimos cinoc años anteriores a su nombramiento, en la administración pública federal o de las entidades federativas o, municipales, y

b) Durante el tiempo que dure su nombramiento no podrán llevar a cabo el ejercicio particular de una profesión, ni ejercer cualquier actividad cuando ésta sea incompatible con sus funciones. Esta limitante no aplicará cuando se trate de causa propia, la de su cónyuge o concubina o concubinario, así como parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado, y colaterales hasta el cuarto grado, por afinidad o civil.

Los consejeros independientes deberán asistir cuando menos al setenta por ciento de las sesiones que se hayan convocado en un ejercicio, y en caso contrario, podrá ser designado otro en su lugar.

Artículo 15. Atribuciones de la Junta de Gobierno
Son atribuciones de la Junta de Gobierno las siguientes:

I. Revisar, analizar y aprobar el Plan de trabajo de la SEFIC, evaluar su desempeño y resultados, así como vigilar su adecuada instrumentación;

II. Aprobar los diagnósticos, planes, programas, proyectos y procesos que emanen de la SEFIC;

III. Velar por el correcto funcionamiento y desarrollo de la SEFIC;

IV. Revisar los estados financieros y el inventario de bienes de la SEFIC, así como vigilar la adecuada administración de los ingresos y la correcta aplicación de los recursos;

V. Revisar y aprobar el programa anual de trabajo de la SEFIC;

VI. Revisar y aprobar el presupuesto anual de egresos e ingresos de la SEFIC, de acuerdo al Plan de Trabajo autorizado;

VII. Proponer la normatividad de la SEFIC, así como las reformas y adiciones a la misma que deban ser sometidas al Secretario o al Congreso de la Unión, la cual establecerá las bases de organización y funcionamiento de los órganos y las áreas técnico- administrativas, así como los manuales de organización, procedimientos y demás documentos necesarios para el adecuado funcionamiento y operación de la SEFIC;

VIII. Aprobar las condiciones y bases para la celebración de convenios, contratos o cualquier otro acto jurídico que la SEFIC deba celebrar en cumplimiento a sus objetivos;

IX. Aprobar el programa anual de actividades de la SEFIC;

X. Otorgar al Director poder general para pleitos y cobranzas y para actos de administración, con facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial en los casos que conforme a la Ley resulten necesarios;

XI. La Junta de Gobierno deberá reunirse la segunda semana de cada mes para revisar y aprobar el informe del mes inmediato anterior que presente el Director, el cual deberá contener

por lo menos; el informe de estado financieros y el informe de resultados en materia de investigación. Para que la Junta de Gobierno sesione válidamente, se requerirá la asistencia de más de la mitad de sus integrantes;

XII. Las resoluciones de la Junta de Gobierno se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes. El Secretario de Justicia tendrá voto de calidad en caso de empate; y

XIII. Las demás que le confiera la ley.

Artículo 16. Atribuciones del Director
Son atribuciones del Director de la SEFIC:

I. Ejercer atribuciones de mando, dirección y disciplina de la corporación policial;

II. Proponer a la Junta de Gobierno la política en materia de investigación;

III. Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos;

IV. Ejercer los recursos que se aporten para la operación y funcionamiento de la SEFIC;

V. Proponer a la Junta de Gobierno los anteproyectos de Reglamento, manuales, acuerdos, circulares, memorando, instructivos, bases y demás normas administrativas para el buen funcionamiento de la corporación y sugerir adecuaciones al marco normativo de la SEFIC;

VI. Nombrar a los mandos superiores de la SEFIC, de acuerdo a lo establecido en esta Ley y su Reglamento;

VII. Designar a los integrantes en cargos administrativos o de dirección de la estructura orgánica de la propia institución y relevarlos en los términos de esta ley y su reglamento;

VIII. Otorgar, en términos que establezca el Reglamento, los grados policiales homólogos;

IX. Adscribir funcionalmente, con aprobación de la Junta de Gobierno, las unidades

administrativas a su mando, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación;

X. Autorizar, los actos y técnicas de investigación que se requieran en el ejercicio de sus funciones, en los términos de la normatividad aplicable;

XI. Ser el enlace institucional con organismos policiales gubernamentales y no gubernamentales homólogos, nacionales y extranjeros, que se relacionen con el ámbito de sus atribuciones;

XII. Informar a la Junta de Gobierno, sobre el desempeño de las atribuciones de la SEFIC y de los resultados alcanzados;

XIII. Presidir el Consejo Federal, por sí o por conducto de quien designe;

XIV. Establecer la coordinación con autoridades federales, estatales, del Gobierno del Distrito Federal y municipales en el ámbito de su competencia;

XV. Llevar a cabo, previo acuerdo del Secretario, las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países, conforme a lo establecido en tratados, convenios y acuerdos internacionales;

XVI. Establecer y operar, en el ámbito de su competencia, un sistema de gratificaciones para la investigación, conforme a la disponibilidad presupuestaria y la obtención de resultados;

XVII. Presentar un informe anual de las actividades realizadas en cumplimiento del programa operativo anual de la SEFIC, ante las Comisiones del Congreso de la Unión en la materia;

XVIII. Promover la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones nacionales y extranjeras similares a la SEFIC;

XIX. Celebrar convenios y demás actos jurídicos, así como llevar a cabo todas aquellas actividades directamente relacionadas con el ámbito de competencia de la Servicio Federal de Investigación Criminal; y

XX. Las demás que expresamente las leyes federales le confieran.

Artículo 17. Atribuciones de la División de Investigación
Corresponde a la División de Investigación:

I. Investigar hechos que puedan ser constitutivos de delito y los bienes relacionados o producto del mismo, llevando a cabo las técnicas de investigación autorizadas al efecto y que resulten necesarias;

II. Constatar la veracidad de los datos aportados en informaciones anónimas, mediante los actos de investigación que resulten necesarios conforme a su ámbito de facultades;

III. Ordenar y evaluar el desarrollo de las líneas de investigación, así como reunir la información necesaria para acreditar que se ha cometido un hecho calificado por la Ley como delito federal e identificar a los probables responsables y su grado de participación;

IV. Dirigir y coordinar los procesos de información policial que permitan ubicar a las personas, grupos, organizaciones, zonas delictivas y modos de operación, que presuntamente estén cometiendo delitos federales;

V. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los hechos y la identidad de las personas autores o de las personas partícipes en la comisión del delito, por lo que si durante la realización de actos de investigación se percata de la probable comisión de un delito diverso deberá abrir la investigación correspondiente e informar a su mando inmediato;

VI. Preservar y procesar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios o datos de prueba;

VII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación;

VIII. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en términos de las disposiciones aplicables;

IX. Llevar a cabo la intervención de comunicaciones privadas o extracción de información autorizada por el órgano jurisdiccional, en apego estricto a la legislación en la materia y en los términos de dicha autorización;

X. Llevar a cabo la localización geográfica en tiempo real a que se refiere la LNID;

XI. Dejar registro de todas las actuaciones que se realicen durante la investigación, utilizando al efecto cualquier medio que permita garantizar que la información recabada sea completa, íntegra y exacta;

XII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y participar en la detención de personas y el aseguramiento de bienes y llevar a cabo todas las diligencias necesarias en la investigación;

XIII. Registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables;

XIV. Poner a disposición del juez de control a las personas detenidas y los bienes que se encuentren bajo su custodia;

XV. Realizar las técnicas de investigación en operativos policiales de búsqueda y localización de personas con orden de extradición en términos de la legislación aplicable;

XVI. Proporcionar atención a personas víctimas, personas ofendidas o personas testigos del hecho ilícito en términos de las disposiciones legales aplicables;

XVII. Diseñar e implementar operaciones especiales, que permitan la ubicación de objetivos en investigaciones estratégicas o de alto impacto social;

XVIII. Recabar información mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulte necesaria para la generación de inteligencia. En el ejercicio de esta facultad se deberán respetar irrestrictamente los derechos humanos de las personas ponderando el derecho a la vida privada de las personas. Los datos obtenidos con afectación a la vida privada carecen de todo valor probatorio pudiendo dar lugar a las responsabilidades a que haya lugar, incluida la penal;

XIX. Realizar operativos en conjunto con instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno o

extranjeras, mediante la eficaz coordinación del mando designado y bajo los principios de actuación policial;

XX. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones aplicables;

XXI. Establecer la Unidad de Investigación especializada en Delincuencia Organizada a que se refiere el artículo 8 de la Ley en la materia;

XXII. Establecer la Unidad de Atención a Víctimas e Investigación especializada en materia de Derechos Humanos responsable de investigar los delitos del orden federal previstos en las siguientes leyes:

a. La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;

b. Los delitos cometidos contra algún periodista, persona o instalación que dolosamente afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o a la libertad de expresión; de delitos derivados de asuntos de violaciones o violaciones graves a derechos humanos denunciados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

c. Los delitos del orden federal en los que el sujeto pasivo o activo del mismo sea una persona migrante y, en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social, la cual deberá ejercerse obligatoriamente cuando exista una declaración de violaciones graves a derechos humanos;

d. Los delitos del orden federal en los que se encuentren involucradas personas de algún pueblo o comunidad indígena y, en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social; y

e. Asimismo, brindar atención a las víctimas u ofendidos de estos delitos.

XXIII. Establecer la Unidad de investigación y atención a víctimas de los Delitos de Violencia Contra las

Mujeres y Trata de Personas, responsable de investigar los delitos del orden federal previstos en las siguientes leyes:

a. El Código Penal Federal, delitos relativos a hechos de violencia contra las mujeres por su condición de género y a los cometidos contra niñas, niños y adolescentes que sean competencia de la Federación; y

b. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;

XXIV. Establecer las unidades de investigación que las leyes especiales determinen;

XXV. Coordinar la ejecución de las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, cateos, detención en caso urgente, búsqueda y detención de fugitivos y, en su caso, establecer las herramientas y mecanismos para su control y seguimiento, así como aquellas que faciliten el cumplimiento de dichas funciones;

XXVI. Proporcionar el servicio de seguridad y protección a personas que intervienen en procedimientos penales, de conformidad con el marco legal establecido en la materia;

XXVII. Coordinar con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes la cooperación internacional en materia de investigación del delito; y

XXVIII. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones legales aplicables, así como aquellas que se encuentren conferidas a los integrantes de la Policía.

Cuando sea estrictamente necesario, para evitar la fragmentación de las investigaciones de su competencia, las Unidades de Investigación podrán conocer de los delitos que hayan sido cometidos por miembros de la delincuencia organizada. En estos casos, estarán facultadas para aplicar de manera excepcional las disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y ejercer las facultades y técnicas de investigación que correspondan en los términos de la LNID.

Artículo 18. División de Policía Científica

Corresponde a la División Científica:

I. Utilizar los conocimientos y herramientas científicas y técnicas en la investigación para la investigación de los delitos;

II. Recolectar, levantar, preservar y trasladar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, y de los instrumentos, objetos o productos del delito, así como para asegurar su integridad a través de la cadena de custodia;

III. Auxiliar a los Detectives en la búsqueda, preservación y obtención de indicios o datos de prueba, así como el esclarecimiento de los hechos a efecto de lograr la identificación de las personas autores o las personas partícipes, a través de los informes o productos que emitan las personas peritas en su rama de especialidad;

IV. Acudir al lugar que los Detectives soliciten a fin de apoyar en el procesamiento del lugar de los hechos, del hallazgo o cualquier sitio en el que se requiera de su pericia;

V. Aportar información que permita la actualización de los bancos de datos criminalísticos de la SEFIC;

VI. Brindar asesoría técnica a los Detectives, respecto de las especialidades con que cuente, en el ámbito de su competencia;

VII. Realizar los análisis, pruebas de laboratorio, operaciones o estudios que su ciencia, técnica o arte requiera a los elementos de estudio recabados en el lugar de investigación o aportados por la autoridad solicitante, conforme a lo previsto la LNID;

VIII. Registrar sus actuaciones en el sistema informático de la SEFIC;

IX. Aplicar los procedimientos y protocolos para la recolección, el levantamiento, la preservación y el traslado de indicios, de las huellas o vestigios del hecho delictivo y de los instrumentos, objetos o productos del delito para asegurar su integridad a través de la cadena de custodia, conforme a las disposiciones aplicables y la normatividad emitida por la persona titular de la SEFIC;

X. Atender las bodegas o almacenes de evidencias en cuanto a las técnicas de manejo y preservación de las sustancias y bienes materia de custodia, en coordinación con la autoridad administrativa a cargo de estas instalaciones;

XI. Coordinar el funcionamiento de los laboratorios criminalísticos de la SEFIC, cuyo objeto es analizar los elementos químicos, biológicos, tecnológicos y mecánicos, que apoyen la investigación y el esclarecimiento de hechos delictuosos.

XII. Operar y administrar un sistema informático de registro y análisis de perfiles genéticos de personas, vestigios biológicos, huellas, huella balística, huellas dactilares, análisis de voz y sistemas biométricos, fotografías y videos así como otros elementos que sirvan para la identificaciónde personas;

XIII. Emitir los dictámenes periciales, a efecto de que éstos cumplan con la metodología pericial y las normas vigentes;

XIV. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento, otras disposiciones legales aplicables.

Las personas peritas en ejercicio de su encargo tienen libertad y autonomía técnica para emitir y determinar el sentido de sus informes, opiniones o dictámenes, por lo que las solicitudes de los Detectives no influyen, dirigen, condicionan ni afectan los criterios que emitan en sus informes, documentos, opiniones y dictámenes.

La unidad administrativa correspondiente a los servicios periciales tendrá a su cargo el padrón de las personas peritas, que preferentemente integrará a las personas profesionales y personas expertas destacadas en las diversas áreas del conocimiento, ciencias, artes, técnicas u oficios.

Artículo 19. División de Planeación, Análisis de Información para la Investigación de los delitos
Corresponde a la División de Planeación, Análisis de Información para la Investigación de los delitos:

I. Diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de sistematización y análisis de la información relativa al fenómeno de la delincuencia en sus ámbitos nacional e internacional;

II. Realizar estudios criminógenos y geodelictivos y operar sistemas de procesamiento de información y dictar los lineamientos sobre incidencia delictiva georeferida para captar y sistematizar la información para la investigación de los delitos;

III. Establecer, operar y actualizar los sistemas de información estadística y de análisis necesarios para la investigación de los delitos;

IV. Realizar reportes estratégicos sobre criminalidad nacional, transnacional o internacional a efecto de identificar patrones, estructuras, organizaciones, modos de operación, así como cualquier otra información que se considere necesaria, oportuna o útil para la formulación, seguimiento, evaluación y replanteamiento del Plan Estratégico de Procuración de Justicia y la investigación de los delitos;

V. Analizar la información derivada de los sistemas de comunicación inherente a las investigaciones relacionadas con delitos cometidos por organizaciones delictivas;

VI. Implementar y administrar bancos de datos y sistemas de información delincuencial que permitan la consulta, integración y clasificación adecuada de los elementos que fortalezcan las investigaciones;

VII. Efectuar el mantenimiento y control documental de los bancos de datos y de los sistemas de información delincuencial para generar y procesar información relacionada con las investigaciones;

VIII. Clasificar la información, así como integrar fichas técnicas y elaborar mapas delincuenciales para la compilación de datos de carácter sensible que permitan vincular e integrar los indicios existentes que fortalezcan las investigaciones a cargo de la SEFIC;

IX. Alimentar y actualizar los bancos de datos y sistemas de información delincuencial;

X. Llevar el control de la información sensible almacenada en el banco de datos, así como en otros medios de acuerdo con las políticas establecidas;

XI. Contribuir en la captación, recuperación, control, análisis y compilación de información

delincuencial, así como para la estandarización de procesos de trabajo y la elaboración de bases de colaboración con instituciones públicas y privadas;

XII. Colaborar en el diseño de metodologías para la custodia, seguridad y análisis de información relacionada con cateos y aseguramientos de bienes relacionados con las investigaciones;

XIII. Enviar la información que corresponda a las bases de datos de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública, conforme a las normas aplicables, en coordinación con las áreas correspondientes;

XIV. Apoyar en la elaboración de metodologías que permitan la consulta de bases de datos nacionales e internacionales para la obtención y vinculación de información criminal o delincuencial, y

XV. Diseñar, concertar, coordinar y dar seguimiento a los sistemas y mecanismos de intercambio de información en materia de operación e impacto de la delincuencia, con instituciones extranjeras y organismos internacionales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; y

XVI. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 20. Además de lo señalado en los artículos 17, 18 y 19 de esta Ley, las personas Detectives tendrán las obligaciones siguientes:

I. Registrar los datos de las actividades e investigaciones que realicen y rendir los informes señalados en los protocolos de actuación;

II. Remitir a la instancia que corresponda la información recopilada en el cumplimiento de sus funciones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro;

III. Apoyar a los fiscales de circuito y los especializados cuando se requiera en la persecución de delitos, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;

IV. Ejecutar mandamientos judiciales y ministeriales que les sean asignados, así como aquellos de los que tengan conocimiento con motivo de sus funciones y en el marco de sus facultades;

V. Obedecer las órdenes de las personas superiores jerárquicas, o de quienes ejerzan sobre ellos funciones de mando y cumplir con todas sus obligaciones;

VI. Hacer uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones atendiendo a los principios de racionalidad, necesidad, legalidad, oportunidad, proporcionalidad, congruencia, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, apegándose a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, con el fin de preservar la vida, la integridad, bienes y derechos de las personas, así como mantener y restablecer el orden y la paz pública;

VII. Hacerse responsables, mantener, cuidar y proteger el buen estado del armamento y municiones, así como material y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio, y

VIII. Las demás que establezcan las disposiciones aplicables.

Capítulo IV
Del auxilio a la SEFIC y de los Servicios Técnicos Especializados.

Artículo 21. Auxilio a la SEFIC

En los casos en que resulte necesario, la SEFIC podrá auxiliarse con:

I. El personal técnico especializado de la Secretaría;

II. Las policías del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, en los términos que señala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

III. Los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales;

IV. El Servicio de Protección Federal, y

V. Los particulares que presten servicios de seguridad privada, sin que puedan sustituir en sus funciones a las instituciones de seguridad pública.

Artículo 22. Informe de Auxiliares
Los auxiliares de la SEFIC deberán informar a la brevedad del resultado del auxilio prestado a ésta.

Capítulo V
Colaboración con la SEFIC y Coordinación Interinstitucional

Artículo 23. Colaboración con la SEFIC
Los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus homólogos de las entidades federativas, así como las personas particulares que realicen actos equivalentes a los de autoridad deberán brindar la colaboración que la SEFIC solicite para el debido ejercicio de sus funciones.

Artículo 24. Entrega de Información a la SEFIC
De igual manera las solicitudes de entrega de registros, bases de datos, información o documentación que sea útil para la investigación de los delitos, deberá entregarse a la SEFIC por parte de las enumeradas en el artículo anterior para el debido ejercicio de sus funciones, en términos de los dispuesto en la LNID y la legislación aplicable.

Durante la investigación, el procedimiento penal y el juicio de extinción de dominio los Detectives conservarán el secreto, la reserva y confidencialidad de la información que le sea proporcionada, en los términos que prevea la legislación aplicable.

Artículo 25. Entrega de información por particulares
Las personas particulares deberán colaborar con los Detectives, proporcionando todos los datos, información y documentación con la que cuenten en términos de la LNID y la legislación aplicable.

Artículo 26. Sistema Informático para la Investigación
La SEFIC en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública diseñará, construirá y administrará un sistema informático nacional interoperable, alimentado en conjunto con las policías de las entidades federativas y de los municipios del país, con el propósito de compartir información sobre datos existentes en las investigaciones, fenómenos y mercados criminales, características delictivas relevantes, incidencia, reincidencia, resoluciones y criterios relevantes, sanciones, reparación del daño y casos de éxito; así como toda la información relativa a registros y análisis de perfiles genéticos de personas, vestigios biológicos, huellas de individuos,

huella balística, análisis de voz, sistemas biométricos, de vehículos y otros elementos relacionados con hechos delictivos, para la investigación.

La información que tenga la SEFIC será reservada cuando afecte los derechos humanos de las partes en el proceso penal o sea un obstáculo para las investigaciones, por lo que, en ese caso, únicamente será consultada, revisada o transmitida para los fines y propósitos del ejercicio de las facultades constitucionales de la SEFIC, salvo aquella de carácter estadístico que será pública.
El derecho a la protección de los datos personales contenidos en las bases de datos se regirá y limitará conforme a lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, para la prevención, investigación o persecución de los delitos, para proteger los derechos de terceros y de las partes en el proceso penal.

Capítulo VI
De la Coordinación y Cooperación con otras Autoridades.

Artículo 27. Colaboración con el Ministerio Público
En sus funciones de investigación, la SEFIC será asesorada por los fiscales de Circuito y los Especializados competentes en los términos de la LNID.

Artículo 28. Unidad Mixta para la Acusación
Cuando durante el desarrollo de la investigación la SEFIC estime necesario el establecimiento de la una Unidad Mixta para la Acusación lo comunicará al Fiscal de Circuito o Especializado competente para su instalación en los términos de la LNID.

Artículo 29. Puesta a Disposición de Detenidos en Flagrancia
Si se tratare de delito flagrante, la SEFIC dictará las medidas y providencias necesarias para la preservación de indicios en los términos de la LNID y pondrá sin demora a la persona detenida a disposición del Juez de control.

Capítulo VII
Del Control Judicial.

Artículo 30. Actos de molestia durante la investigación

Cuando en el curso de una investigación se requiera la solicitud de actos de molestia en los términos del Artículo 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los detectives solicitarán dichos actos al Juez de control dicho acto.

Artículo 31. Principios durante actos de molestia

Las autoridades responsables de efectuar los actos de molestia deberán regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, imparcialidad, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Artículo 32. Responsabilidad del Director

El Director de la SEFIC será responsable de que los actos de molestia se realicen en los términos de la autorización judicial. La solicitud de autorización deberá contener los preceptos legales que la fundan, la investigación que se está llevando a cabo, el razonamiento por el que se considera procedente y el tipo de acto de molestia en los términos de la LNID.

Título II
Personal y Servicio de Carrera

Capítulo I
Del Personal Activo.

Artículo 33. Relaciones Laborales

La relación entre la SEFIC y su personal se regulará por lo dispuesto en el apartado B, del artículo 123 Constitucional, la presente Ley, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las demás disposiciones aplicables.

Artículo 34. Principios de Actuación

La actuación de los miembros de la SEFIC se sujetará, a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Capítulo II
Del Servicio Profesional de Carrera Policial.

Artículo 35. **Carrera Policial**

La carrera policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante. Se regirá por las normas siguientes:

I. La SEFIC deberá consultar los antecedentes de los aspirantes en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública antes de que se autorice su ingreso a la misma;

II. Todo aspirante deberá tramitar, obtener y mantener actualizado el Certificado Único Policial, que expedirá el Centro de Control de Confianza, conforme al protocolo aprobado por el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza;

III. Ninguna persona podrá ingresar a la SEFIC si no ha sido debidamente certificada e inscrita en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública;

IV. Sólo ingresarán y permanecerán en la SEFIC aquellos aspirantes e integrantes que cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización;

V. La permanencia de los integrantes está condicionada al cumplimiento de los requisitos que determine la Ley General, esta Ley y su Reglamento;

VI. Los méritos de los integrantes serán evaluados por el Consejo Federal, encargado de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia;

VII. El reglamento establecerá los criterios para la promoción de los miembros de la SEFIC en los términos de la Ley General;

VIII. El Reglamento establecerá un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los integrantes;

IX. Los integrantes podrán ser cambiados de adscripción, con base en las necesidades del servicio, sin que esa adscripción implique inamovilidad en la sede a la que fueron destinados;

X. El cambio de un integrante de un área operativa a otra de distinta especialidad sólo podrá ser autorizado por el Consejo Federal;

XI. Las sanciones de amonestación, suspensión o remoción que se apliquen a los integrantes, se determinarán mediante el procedimiento que señala la Ley y su Reglamento. En el procedimiento de aplicación de sanciones se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia;

XII. Los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de integrantes serán establecidos en las disposiciones reglamentarias que al efecto se expidan, y

XIII. El Consejo Federal aplicará los procedimientos relativos a cada una de las etapas de la Carrera Policial.

La Carrera Policial es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección que el integrante llegue a desempeñar en la SEFIC.

Artículo 36. Ingreso y Permanencia
Para ingresar o permanecer en la SEFIC se requiere:

A. Para el ingreso:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

III. Acreditar que ha concluido, la enseñanza superior o equivalente;

IV. Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación;

V. Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

VII. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

VIII. No padecer alcoholismo;

IX. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

X. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

XI. Cumplir con los deberes establecidos en esta ley, y demás disposiciones que deriven de ésta;

XII. Los demás que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

B. Para la Permanencia:

I. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;

II. Mantener actualizado su Certificado Único Policial;

III. No superar la edad máxima de retiro que establezca el reglamento de la Ley, salvo lo previsto en el artículo 21;

IV. Acreditar haber concluido, la enseñanza superior;

V. Aprobar los cursos de formación, capacitación y profesionalización;

VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

VII. Aprobar las evaluaciones del desempeño;

VIII. Participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables;

IX. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

X. No padecer alcoholismo;

XI. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

XII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

XIII. No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días;

XIV. Abstenerse de incurrir en cualquier acto u omisión que afecte la prestación del servicio;

XV. No incurrir en actos u omisiones que causen la pérdida de confianza, y

XVI. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Capítulo III
Del Régimen Disciplinario.

Artículo 37. Disciplina

La disciplina es la base del funcionamiento y organización de la SEFIC, por lo que sus integrantes deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética.

El régimen disciplinario se ajustará a los principios establecidos en la Constitución, la presente Ley y los ordenamientos legales aplicables y comprenderá las correcciones disciplinarias y sanciones que al efecto establezcan la Ley y su Reglamento.

Artículo 38. Deberes
Son deberes de los integrantes:

I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución;

II. Preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables;

III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

IV. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;

V. Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, podrá denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente;

VI. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

VII. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo;

VIII. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los

requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

IX. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas;

X. Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias;

XI. Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por su corporación;

XII. Participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones de Seguridad Pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

XIII. Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;

XIV. Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;

XV. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;

XVI. Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica;

XVII. Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;

XVIII. Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;

XIX. Inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones conforme a las disposiciones aplicables;

XX. Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones;

XXI. Abstenerse, conforme a las disposiciones aplicables, de dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión;

XXII. Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área que corresponda;

XXIII. Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones, cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente;

XXIV. Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que el consumo de los medicamentos controlados sea autorizado mediante prescripción médica, avalada por los servicios médicos de las Instituciones;

XXV. Abstenerse de consumir en las instalaciones de sus instituciones o en actos del servicio, bebidas embriagantes;

XXVI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio;

XXVII. No permitir que personas ajenas a sus instituciones realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas. Asimismo, no podrá hacerse acompañar de dichas personas al realizar actos del servicio;

XXVIII. Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los

casos en que el consumo de los medicamentos controlados sea autorizado mediante prescripción médica, avalada y certificada por los servicios médicos de la SEFIC;

XXIX. Abstenerse de consumir en las instalaciones de la SEFIC o en actos del servicio, bebidas embriagantes, así como presentarse a su servicio en estado de ebriedad;

XXXIII. Abstenerse de asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas y juegos, o prostíbulos u otros centros de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de funciones o en casos de flagrancia;

XXXIV. Deberá hacer uso de la fuerza de manera racional y proporcional, con pleno respeto a los derechos humanos, manteniéndose dentro de los límites y alcances que se marcan en las disposiciones legales aplicables y los procedimientos previamente establecidos, y

XXXV. Los demás que establezca el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 39. Sanciones
Las sanciones que aplique el Consejo Federal por infracciones cometidas por los integrantes serán:

I. Amonestación;

II. Suspensión, y

III. Remoción.

Artículo 40. Aplicación de Sanciones
La aplicación de dichas sanciones por el Consejo Federal se realizará considerando los factores siguientes:

I. Gravedad de la infracción;

II. Daños causados a la Institución;

III. Daños infligidos a la ciudadanía;

IV. Condiciones socioeconómicas del infractor;

V. Cargo, comisión, categoría jerárquica y antigüedad;

VI. Conducta observada con anterioridad al hecho;

VII. Circunstancias de ejecución;

VIII. Intencionalidad o negligencia;

IX. Perjuicios originados al servicio;

X. Daños producidos a otros integrantes;

XI. Daños causados al material y equipo, y

XII. Grado de instrucción del presunto infractor.

Capítulo IV
De la Conclusión del Servicio.

Artículo 41. Conclusión

La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurran las siguientes circunstancias:

a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;

b) Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables, y

c) Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio del Consejo Federal para conservar permanencia.

II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o

III. Baja, por:

a) Renuncia;

b) Muerte, o incapacidad permanente, o

c) Jubilación o retiro.

Al concluir el servicio el integrante deberá entregar al funcionario designado para tal efecto, toda la información, documentación, equipo, materiales, identificaciones, valores u otros recursos que hayan sido puestos bajo su responsabilidad o custodia mediante acta de entrega recepción.

Artículo 42. Edad Límite

Los integrantes que hayan alcanzado las edades límite para la permanencia, previstas en las disposiciones que los rijan, podrán ser reubicados, a consideración del Consejo Federal, en otras áreas de los servicios de la propia institución.

Capítulo V
Del Consejo Federal de Desarrollo Policial.

Sección Primera.
Generalidades.

Artículo 43. Consejo Federal
El Consejo Federal es la instancia colegiada encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos del Servicio Profesional, el Régimen Disciplinario de la SEFIC y su Profesionalización.

Artículo 44. Registro de Integrantes
El Consejo Federal llevará un registro de datos de los integrantes, el cual se proporcionará a las bases de datos criminalísticas y de personal del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública.

Artículo 45. Atribuciones del Consejo Federal
Son atribuciones del Consejo Federal:

I. Emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento de los integrantes;

II. Establecer los lineamientos para los procedimientos de Servicio Profesional;

III. Formular normas en materia de previsión social;

IV. Elaborar los planes y programas de Profesionalización que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento y actualización;

V. Establecer los procedimientos aplicables a la Profesionalización;

VI. Celebrar los convenios necesarios para la instrumentación de la Profesionalización;

VII. Instruir el desarrollo de los programas de investigación académica en materia policial;

VIII. Establecer los lineamientos para los procedimientos aplicables al Régimen Disciplinario;

IX. Emitir Acuerdos de observancia general y obligatoria en materia de desarrollo policial para la exacta aplicación del Servicio Profesional;

X. Aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento de los integrantes;

XI. Verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes;

XII. Analizar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos de los integrantes a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos;

XIII. Resolver, de acuerdo a las necesidades del servicio, la reubicación de los integrantes de un área operativa a otra;

XIV. Sustanciar los procedimientos disciplinarios por incumplimiento a los deberes u obligaciones de los integrantes, preservando el derecho a la garantía de audiencia;

XV. Conocer y resolver sobre el otorgamiento de constancias de grado y estímulos a los integrantes, conforme al procedimiento establecido en el Reglamento de la presente Ley;

XVI. Establecer el régimen homólogo de grados para el personal de servicios, conforme a la Ley General;

XVII. Crear las comisiones, comités y grupos de trabajo del Servicio Profesional, Régimen Disciplinario y demás que resulten necesarias, de acuerdo al tema o actividad a desarrollar, supervisando su actuación;

XVIII. Sancionar a los integrantes por incumplimiento a los deberes previstos en la presente Ley y disposiciones aplicables que deriven de ésta;

XIX. Resolver los recursos de revisión promovidos contra las sanciones impuestas por violación al Régimen Disciplinario;

XX. Resolver los recursos de reclamación promovidos contra los acuerdos respecto a la no procedencia del inicio del procedimiento;

XXI. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su competencia, y

XXII. Las demás que le señalen la presente Ley y demás disposiciones legales que de él deriven.

Las Reglas de Operación y Funcionamiento del Consejo Federal estarán previstas en el Reglamento de esta Ley.

Artículo 46. Garantía de Audiencia
En los procedimientos que instruya el Consejo Federal contra los integrantes se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia.

Sección Segunda.
De su Integración y Funcionamiento.

Artículo 47. Integración del Consejo Federal
El Consejo Federal se integrará de la siguiente manera:

I. Un presidente, que será el Director;

II. Un Secretario General;

III. Un representante del Órgano Interno de Control;

IV. Un representante de la unidad jurídica de la Secretaría;

V. Un Consejero por cada área operativa, y

VI. Un Consejero por el área jurídica de la SEFIC.

Los integrantes del Consejo Federal serán de carácter permanente, y se designará a un suplente, de conformidad con el Reglamento.

Artículo 48. Personas del Consejo Federal
El Consejo Federal contará con el personal necesario para el despacho de sus asuntos, mismos que serán designados por el Pleno, conforme a las disponibilidades presupuestales.

Artículo 49. Reglamento del Consejo Federal
El Reglamento de la presente Ley regulará el funcionamiento del Consejo Federal, así como los procedimientos correspondientes para el desarrollo de sus atribuciones.

Capítulo VI
Del Procedimiento.

Artículo 50. Procedimiento en el Consejo Federal
El procedimiento que se instaure a los integrantes por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por infracción al régimen disciplinario ante el Consejo Federal iniciará por solicitud fundada y motivada del responsable de la Unidad de Asuntos Internos que corresponda, dirigida al Presidente del Consejo Federal y remitiendo para tal efecto el expediente del presunto infractor.

El presidente resolverá si ha lugar a iniciar procedimiento contra el presunto infractor, en caso contrario devolverá el expediente a la unidad remitente.

En caso procedente, resolverá si el asunto se instruirá por el Pleno, alguna comisión o comité del propio Consejo Federal.

El responsable de la Unidad de Asuntos Internos será nombrado por el Presidente de la República; contará con autonomía de gestión y tendrá las atribuciones de supervisión que el Reglamento le otorgue.

Artículo 51. Impugnación de acuerdo de no procedencia
El Acuerdo que emita el presidente del Consejo Federal respecto a la no procedencia del inicio

del procedimiento, podrá ser impugnado por la unidad solicitante mediante el recurso de reclamación ante el mismo Consejo, dentro del término de cinco días contados a partir de la notificación y recepción del expediente respectivo.

En el escrito de reclamación, la unidad sustentante expresará los razonamientos sobre la procedencia del procedimiento y aportará las pruebas que considere necesarias. El Pleno del Consejo Federal resolverá sobre la misma en un término no mayor a cinco días a partir de la vista del asunto.

Artículo 52. Citación a la Audiencia
Resuelto el inicio del procedimiento, el Secretario General convocará a los miembros de la instancia y citará al presunto infractor a una audiencia haciéndole saber la infracción que se le imputa, el lugar, el día y la hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o asistido de un defensor.

La audiencia se celebrará dentro de un plazo no menor de cinco ni mayor de veinte días naturales posteriores a la recepción del expediente por el presidente, plazo en el que presunto infractor podrá imponerse de los autos del expediente

Artículo 53. Notificación de Citatorio
La notificación del citatorio se realizará en el domicilio oficial de la adscripción del presunto infractor, en el último que hubiera reportado, o en el lugar en que se encuentre físicamente y se le hará saber el lugar donde quedará a disposición en tanto se dicte la resolución definitiva respectiva.

Asimismo, el infractor deberá señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del lugar de residencia del Consejo Federal que conozca del asunto, apercibiéndole que en caso de no hacerlo las subsecuentes notificaciones se realizarán en un lugar visible al público dentro de las instalaciones que ocupe el propio Consejo; del mismo modo, en caso de no ofrecer pruebas y defensas, la imputación se tendrá por consentida y aceptada.

El presidente del Consejo Federal podrá determinar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del presunto infractor, previo o posteriormente a la notificación del inicio del procedimiento, si a su juicio es conveniente para la continuación del procedimiento o de las

investigaciones. Esta medida no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, debiéndose asentar expresamente esta salvedad. El presunto infractor suspendido podrá impugnar esta determinación en reclamación ante el Pleno del Consejo.

Artículo 54. Comparecencia del Presunto Infractor
El día y hora señalados para la comparecencia del presunto infractor, el presidente de la instancia declarará formalmente abierta la audiencia y enseguida, el Secretario tomará los generales de aquél y de su defensor, a quien protestará en el cargo y apercibirá al primero para conducirse con verdad. Acto seguido procederá a dar lectura a las constancias relativas a la imputación y datos de cargo, con la finalidad de hacer saber al presunto infractor los hechos que se le atribuyen.

El secretario de la instancia concederá el uso de la palabra al presunto infractor y a su defensor, los que expondrán en forma concreta y específica lo que a su derecho convenga.

Artículo 55. Formulación de Preguntas y Solicitud de Informes
Los integrantes de la instancia podrán formular preguntas al presunto infractor, solicitar informes u otros elementos de prueba, por conducto del Secretario de la misma, con la finalidad de allegarse los datos necesarios para el conocimiento del asunto.

Artículo 56. Análisis y Ponderación de Pruebas
Las pruebas que sean presentadas por las partes, serán debidamente analizadas y ponderadas, resolviendo cuáles se admiten y cuáles son desechadas dentro de la misma audiencia.

Son admisibles como medio de prueba:

I. Los documentos públicos;

II. Los documentos privados;

III. Los testigos;

IV. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos

aportados por los descubrimientos de la ciencia,

V. Las presunciones, y

VI. Todas aquellas que sean permitidas por la ley.

No es admisible la confesional a cargo de la autoridad. Las pruebas se admitirán siempre que guarden relación inmediata con los hechos materia de la litis y sólo en cuanto fueren conducentes para el eficaz esclarecimiento de los hechos y se encuentren ofrecidas conforme a derecho. Sólo los hechos están sujetos a prueba.

Si la prueba ofrecida por el integrante es la testimonial, quedará a su cargo la presentación de los testigos.

Si el oferente no puede presentar a los testigos, deberá señalar su domicilio y solicitará a la instancia que los cite. Esta los citará por una sola ocasión, en caso de incomparecencia declarará desierta la prueba.

Artículo 57. Aplazamiento de Audiencia
Si el secretario de la instancia lo considera necesario, por lo extenso o particular de las pruebas presentadas, cerrará la audiencia, levantando el acta correspondiente, y establecerá un término probatorio de diez días para su desahogo.

En caso contrario, se procederá a la formulación de alegatos y posteriormente al cierre de instrucción del procedimiento.

Artículo 58. Cierre de Instrucción
Una vez desahogadas todas las pruebas y presentados los alegatos, el Presidente de la instancia cerrará la instrucción.

El Consejo Federal deberá emitir la resolución que conforme a derecho corresponda, dentro del término de veinte días hábiles contados a partir del cierre de la instrucción.

La resolución se notificará personalmente al interesado por conducto del personal que designe el

Consejo Federal, de la comisión o comité, según corresponda.

Contra la resolución del procedimiento disciplinario procederá el recurso de revisión que deberá interponerse en el término de cinco días contados a partir de la notificación de la resolución.

Artículo 59. Resolución del Pleno
La resolución que dicte el Pleno del Consejo Federal deberá estar debidamente fundada y motivada, contener una relación sucinta de los hechos y una valoración de todas y cada una de las pruebas aportadas.

Artículo 60. Firma y Autenticación
Los acuerdos dictados durante el procedimiento serán firmados por el Presidente del Consejo Federal y autentificados por el Secretario General.

Artículo 61. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles
Para lo no previsto en el presente capítulo se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

TRANSITORIOS.

ARTÍCULO PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. Los recursos humanos, materiales y financieros de la SEFIC de Investigación Criminal se integrarán a la SEFIC, así como los recursos para la investigación de la unidad de investigación especializada en delincuencia organizada de la Fiscalía General de la República.

ARTÍCULO TERCERO. La Secretaría de Justicia determinará los recursos humanos, materiales y financieros de la Fiscalía General de la República que deban ser transferidos a la SEFIC para el correcto desempeño de sus funciones.

ARTÍCULO CUARTO. Todas las menciones que en cualquier disposición se hagan respecto de la SEFIC de Investigación Criminal o a las facultades de investigación de la Fiscalía General de la República se entenderán referidas a la SEFIC.

ARTÍCULO QUINTO. La SEFIC iniciará sus operaciones el 1 de enero de 2024.

ARTÍCULO SEXTO. La Junta de Gobierno de la SEFIC tendrá 90 días a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación para emitir su Reglamento.

Atentamente,

Diputado Jorge Álvarez Máynez
Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Cámara de Diputados
LXV Legislatura

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a 20 de septiembre de 2022

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, 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 de

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 orígen 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, revictimizante, 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 investigadora**s 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;

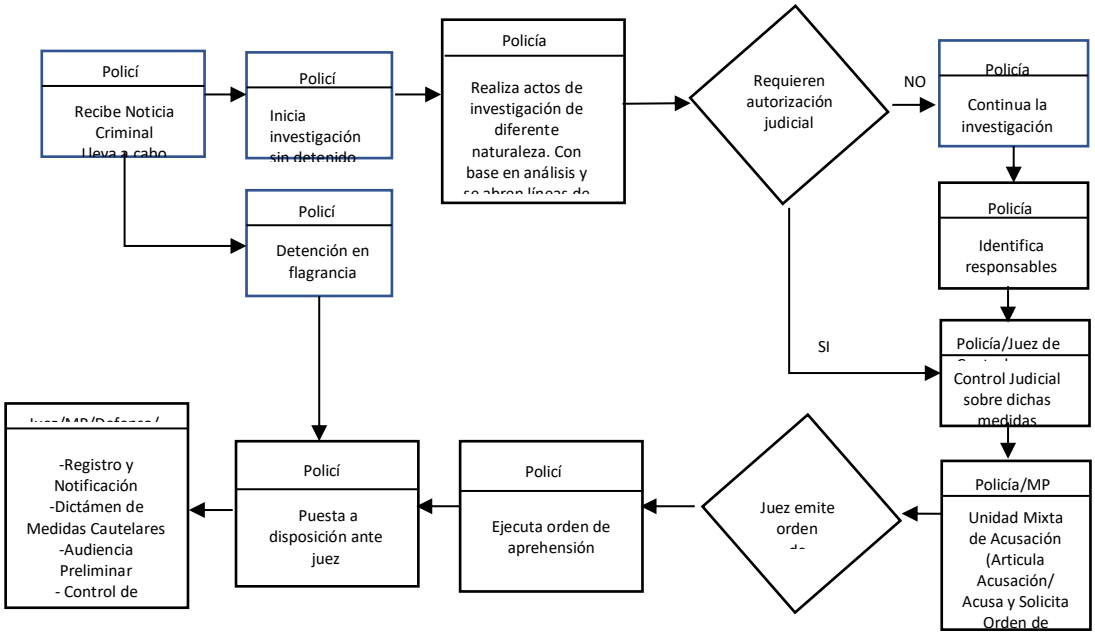
- Establece los procedimientos para el **control judicial de los actos de molestia durante la investigación**;

- **Regula el procedimiento para poner a disposición del juez de control a la personas detenidas en flagranci**a (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.

2.1Policías

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 requieran.

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, querella 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 limite 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 comentan 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 formulara 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 los 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 Ministrio 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 orígen 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 artículo 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) asesore jurídicamente la investigación formando la 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 Méxicano.

Por ello, se constituye la División de Investigación al interior de la SEFIC y se asumen las tereas de investigación en delincuencia organizada en términos del artículo 8 de la ley en la materia y se trasnforman 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 nero de 2023 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 querella 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 querella 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 querella 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

[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/garciarodriguez_se_01.pdf>

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 querella, 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 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 los 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-juicio 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.
g)

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 graves[2] 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.

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

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 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 del 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) platean 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 querella 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 Querella) 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 querella 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 decrete 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 **Acusació**n 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.

Etapa 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.

Etapa 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 el 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 Querella 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 querella 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.

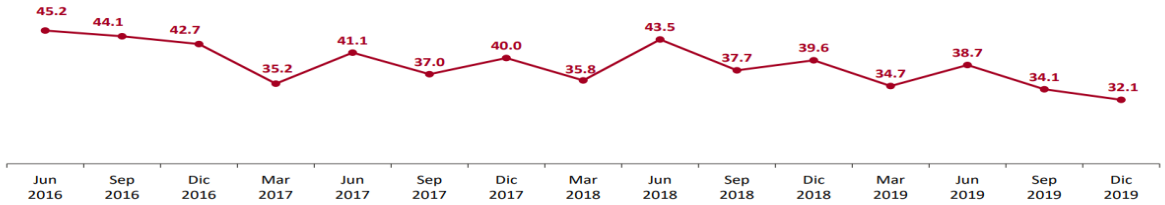
E. LEY GENERAL DE JUSTICIA CÍVICA.

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 ambulantaje. 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.

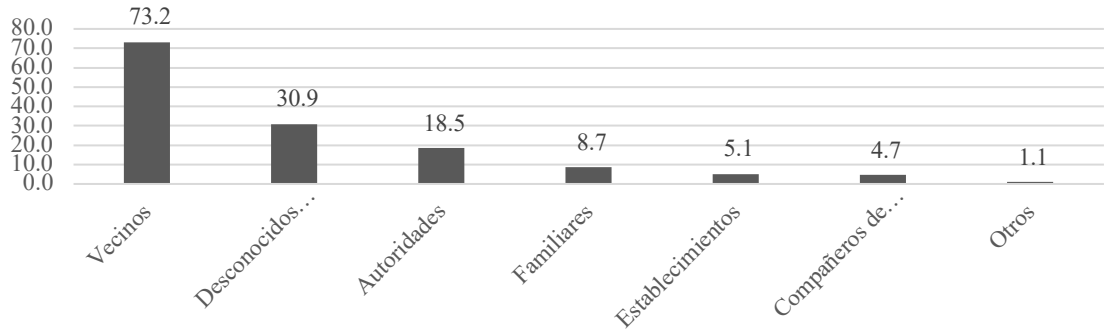
Figura 2. Motivos que generan conflictos o enfrentamientos según porcentaje de la población de 18 años y más en ciudades de interés, Diciembre 2019

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.

Figura 3. Tipos de actor con los que se tuvo conflicto directo según población adulta que refirió haber tenido un conflicto, Diciembre 2019



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

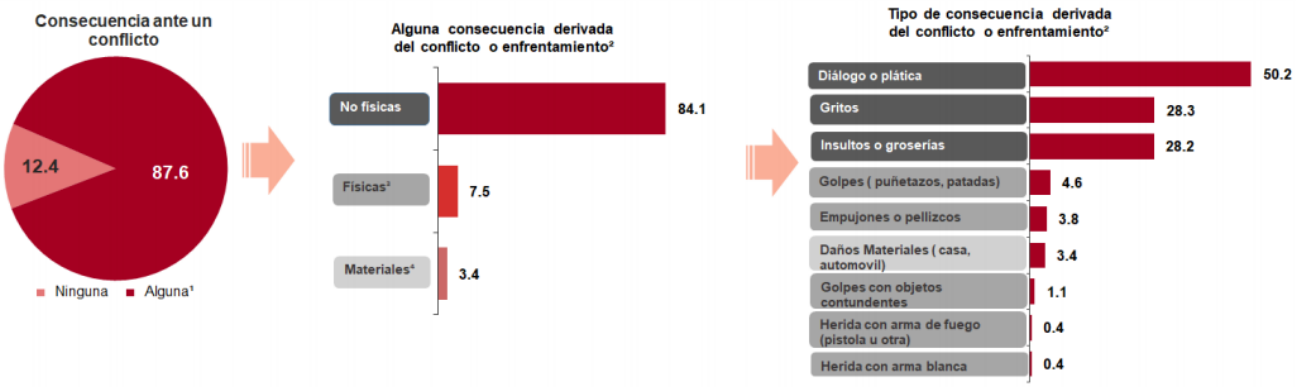
4. Consecuencias de los conflictos

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 tuvieron consecuencias físicas, mientras que en el 3.4% de los casos tuvieron 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 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.

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 querella 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 querella, 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.

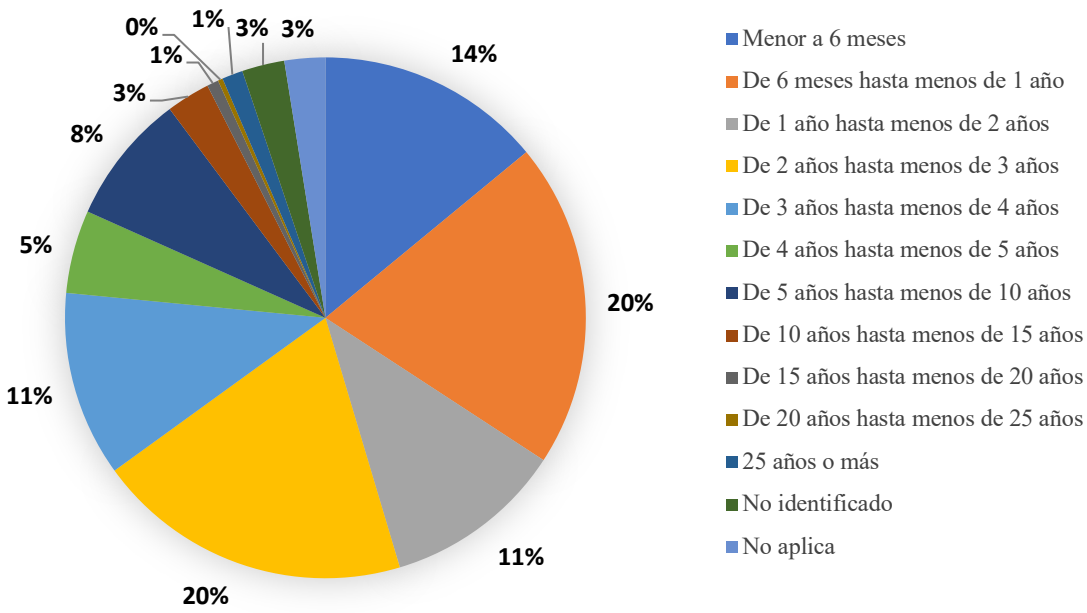
Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.

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

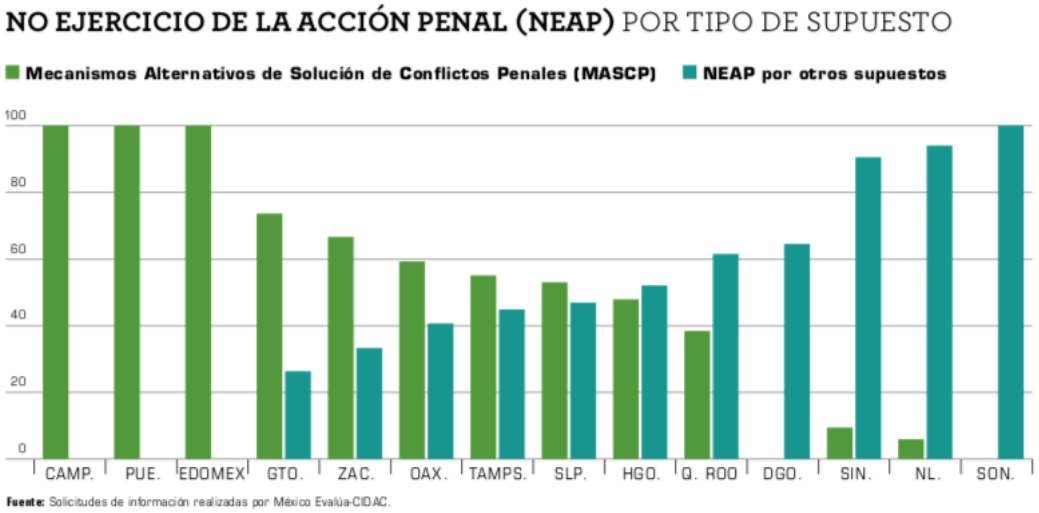
resolver 237 mil por mecanismos alternativos en sede ministerial (sin control judicial), fundamentalmente de los delitos de menor gravedad.

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.



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 permitirà 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 Secretaria 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 (MNPyJC), 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 MNPyJC 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 MNPyJC 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	Pelotón	Sección	Compañía	Grupo	de Grupos Agrupamiento	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 lo 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 Policias; 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/CPPDPC/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.- ***<u>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. ***<u>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;</u>***
V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
VII. ***<u>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.</u>***
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.

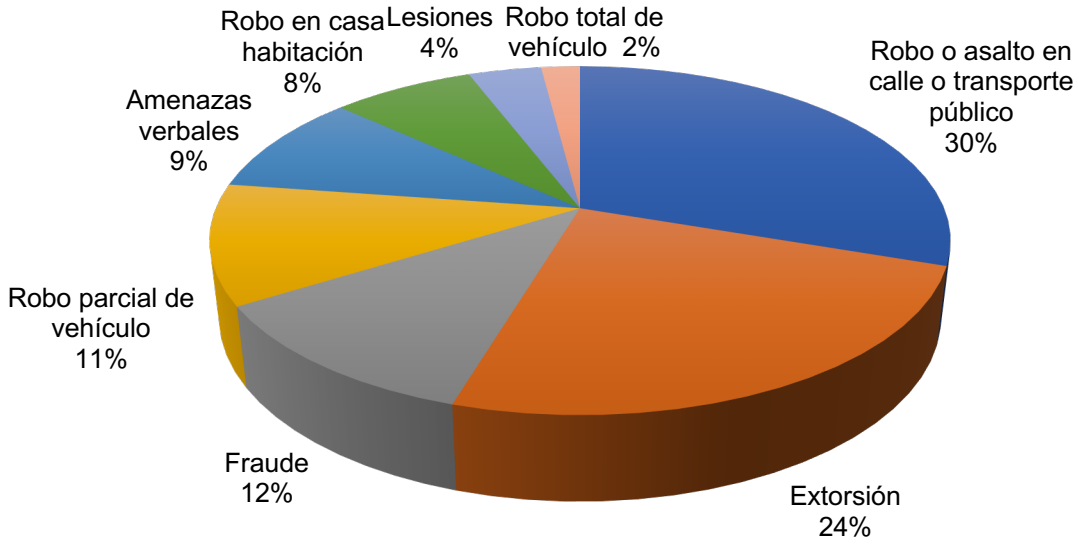
Tabla 1. Monto correspondiente al Fortamun agregado por entidad federativa, 2019

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.

Gráfica 1. Incidencia delictiva: delitos más frecuentes 2010-2017

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



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 mas 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.

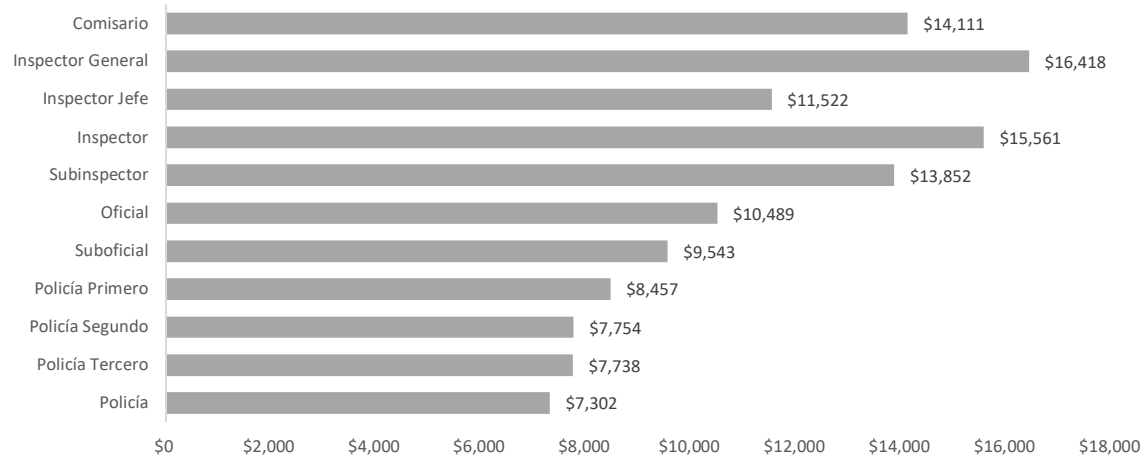
De acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se cuenta con un estado de fuerza de 126 mil 736 policías municipales en todo el país. En el caso de la Ciudad de México, donde propiamente no existe Policía Municipal en las demarcaciones territoriales y es la Policía de 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

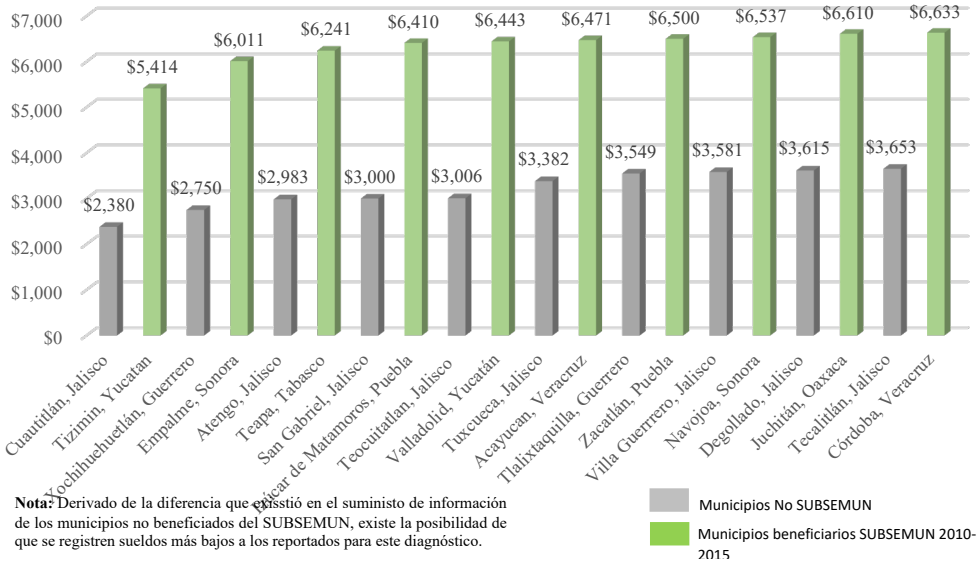
Por su parte, los salarios de los policías municipales no corresponden a la importante función y a la responsabilidad que la sociedad ha depositado en ellos.
Conforme a los “Resultados del Diagnóstico de Salarios y Prestaciones de Policías Estatales y Municipales del País” realizado en 2015 por el Acuerdo 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



Nota: Derivado de la diferencia que existió en el suministo de información de los municipios no beneficiados del SUBSEMUN, existe la posibilidad de que se registren sueldos más bajos a los reportados para este diagnóstico.

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 FORTMUN exclusivamente para el fortalecimiento de las policías municipales, lo que permitirá aumentar los estados de fuerza y profesionalizar a las policías mas cercanas a la ciudadanía, las víctimas y a los problemas de seguridad y violencia.

Como se señaló anteriormente, la proporción de 20% que se 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 REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY

GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

ÚNICO.- Se reforma el artículo 3; las fracciones I, IX, XI y XIV del artículo 5; las fracciones IV y VI del artículo 7; las fracciones V, VI, VII, VIII y el penúltimo párrafo del artículo 12; las fracciones IX y XIX del artículo 14; la fracción III del artículo 16; el artículo 23; las fracciones III y XIII del artículo 25; el primer párrafo del artículo 27; la fracción XVII del artículo 29; el apartado A, las fracciones I, II, III, IV y V del apartado A, el apartado B, las fracciones VII y VIII del apartado B del artículo 39; la fracción III del artículo 41; la denominación del Capítulo II del Título Tercero; los artículos 45, 46; la denominación del Cápitulo III del Título Tercero; el artículo 48; la denominación del Título Quinto; el artículo 74, la fracción I del artículo 75; el artículo 76; el primer párrafo, las fracciones I, III, VI, VII, VIII, IX y el Inciso d) de la XII del artículo 77; la denominación del Capítulo II del Título Quinto, los artículo 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 y 98; y la

fracción IX del artículo 108, **se adiciona** las fracciones VII Bis, XI Bis, XI Ter, VII Bis y XIII Bis al artículo 5; una fracción V Bis al artículo 10; las fracciones XVII Bis, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV al artículo 14; las fracciones III Bis y III Ter al artículo 18; una fraccion II Bis al artículo 20; un fracción II Bis al artículo 22; las fracciones I Bis, I Ter, I Quater al artículo 33; un capítulo VII Bis, los artículo 33 Bis y 33 Ter; los apartados C y D al artículo 39; los artículos 48 Bis, 48 Ter y 76 Bis; las secciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X al Capítulo II del Título Quinto; y los artículos 88 Bis, 89 Bis, 89 Ter, 90 Bis, 90 Ter, 94 Bis, 95 Bis, 96 Bis, 96 Ter, 97 Bis y 98 Bis, **se deroga** las fracciones III y IV del artículo 5; las fracciones VII, XII, XV Y XX del artículo 25; el último párrafo del artículo 27; las fracciones III y IV del artículo 39: el último párrafo del artículo 105; y el Título Cuarto, todos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia **Cívica**, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Academias: a las Instituciones **Federal, estatales y municipales** de Formación, Capacitación**, Especialización** y Profesionalización Policial;

II. (...)

III. Derogado

IV. Derogado

V. a VII. (…)

VII Bis. Escuela: La Escuela Nacional de Alta Gerencia y Liderazgo Policial;

VIII. (...)

IX. Instituciones de Procuración de Justicia: a las Instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, **y su personal adscrito;**

X. (…)

XI. Institutos: a los órganos de las instituciones de **procuración de justicia** de la Federación, de los Estados y **la Ciudad de México**, encargados de la formación y actualización especializada de aspirantes, **Ministerios Públicos y su personal adscrito**;

XI Bis. Ley de Investigación: La Ley Nacional de Investigación del Delito;

XI Ter. Policía Científica: Policía Experto en determinada ciencia, técnica, arte o disciplina encargada de investigar o coadyuvar en la investigación de los delitos a partir de la pericia de su especialidad;

XII a XIII (…)

XIII Bis. Salario Policial Homologado: Al Sistema de Compensaciones de la Carrera Policial;

XIV. Secretaría: A la Secretaría de Justicia;

XV. a XVII. (...)

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

I.a III. (…)

IV. Proponer, **articular,** ejecutar y evaluar **los planes de persecusión penal**, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;

V. (…)

VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, **compensación,** evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;

VII. a XVI. (...)

Artículo 10.- El Sistema se integrará por:

I a V. (…)

V Bis.- La Conferencia Nacional de Justicia Cívica y Prevención del Delito;

VI. a VII. (…)

Artículo 12.- El Consejo Nacional estará integrado por:

I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;
II. El Secretario de Gobernación;
III. El Secretario de la Defensa Nacional;
IV. El Secretario de Marina;
V. El Secretario de Justicia;
VI. Los Gobernadores de los Estados;
VII. El Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, y
VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

El Presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el **Secretario de Justicia**. Los demás integrantes del Consejo Nacional deberán asistir personalmente.

(…)

Artículo 14.- El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. a VIII. (…)

IX. Formular propuestas para los programas nacionales de Seguridad Pública y de Prevención del Delito **y articularlos con los planes de persecusión penal,** en los términos de la **normatividad aplicable**;

X. a XVII.

XVII Bis. Promover políticas de coordinación y colaboración entre el Poder Judicial de la Federación y Poderes judiciales de las entidades federativas y la Justicia Cívica;

XVIII. (…)

XIX. Aprobar el nombramiento del Director de la Escuela a propuesta del Secretario Ejecutivo;

XX. Emitir bases y reglas para la investigación conjunta de los delitos, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables, así como para la realización de operativos de investigación conjuntos;

XXI. Aprobar las políticas y lineamientos relativos a la selección, ingreso, compensación, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de carrera policial, en los términos de esta ley;

XXII. Aprobar el Tabulador del Salario Policial Homologado a propuesta del Secretario Ejecutivo;

XXIII. Aprobar las políticas y lineamientos para el establecimiento y Operación de las Academias y de la Escuela; y

XXIV. Las demás que se establezcan en otras disposiciones normativas y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

Artículo 16. Son comisiones permanentes del Consejo Nacional, las siguientes:

I. De Información;
II. De Certificación y Acreditación,
III. **De Justicia Cívica, d**e Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

(…)

(…)

(...)

Artículo 18.- Corresponde al Secretario Ejecutivo del Sistema:

I. a III.

III. Bis. Supervisar el funcionamiento de la Escuela;

III Ter. Proponer el Tabulador del Salario Policial Homologado;

IV. a XXV. (…)

Artículo 20.- El Centro Nacional de Justicia Cívica, Prevención del Delito y Participación Ciudadana tendrá, como principales atribuciones:

I. a II. (…)

II Bis. Proponer al Consejo y a los gobiernos municipales políticas y estrategias para el desarrollo de la Justicia Cívica, el tratamiento de infractores y programas para restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito;

III. a X. (…)

Artículo 22.- Corresponde al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, verificar que los centros de evaluación y control de confianza de entidades federativas realicen sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública. Para tal efecto, tendrá las facultades siguientes:

I. (…)

II Bis. Evaluar y certificar a los mandos de las Instituciones Policiales que egresen de la Escuela;

III. a X. (…)

Artículo 23.- La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia estará integrada por las personas titulares de las Instituciones de Procuración de Justicia de la Federación y de las entidades federativas, y será presidida por **la persona titular de la Secretaría de Justicia**.

Dicha Conferencia contará con un Secretario Técnico que será nombrado y removido por el Presidente de la misma.

Artículo 25.- Son funciones de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia:

I a II. (…)

III. Formular propuestas para la **articulación de los planes de persecución penal**, la integración del Programa Nacional de Procuración de Justicia y demás instrumentos programáticos relacionados con el ámbito de su competencia, así como darles seguimiento;

IV.a VI. (…)

VII. Derogado

VIII. Fijar criterios uniformes para la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, capacitación, profesionalización, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de **fiscales del Ministerio Público y su personal adscrito** de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables;

IX. a XI

XII. Derogado

XIII. Impulsar las acciones necesarias para promover la participación de la comunidad en las actividades de procuración de justicia;

XIV. (…)

XV. Derogado

XVI. a XIX. (...)

XX. Derogado

XXI. a XXIV. (...)

Artículo 27.- La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública estará integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y será presidida por el titular de la Secretaría.

La Conferencia contará con un Secretario Técnico que será nombrado y removido por el Presidente de la misma.

Los titulares de las dependencias u órganos en que se integren los cuerpos de policía de los municipios, podrán participar en la Conferencia, de conformidad con las reglas que la misma establezca.

Se deroga (Último párrafo)

Artículo 29. (…)

I.a XVI (…)

XVII. Impulsar las acciones necesarias para para que las policía reciban y promuevan la denuncia de los delitos;

XVIII a XIX.

Artículo 33.- La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, tendrá las siguientes funciones mínimas:

I. Emitir sus reglas de organización y funcionamiento;

I Bis. Promover protocolos homologados y mecanismos de medición y evaluación del desempeño policial que contengan por lo menos:

a. **Registro de Incidencia;**

b. **Percepción de la seguridad;**

c. **Denuncias y Cifra Negra; y**

d. **Cálculo de Impunidad.**

I. Ter. Promover protocolos y mecanismos para la recepción de denuncias por parte de las policías municipales;

I. Quarter. Promover protocolos y mecanismos para el desarrollo de las investigación y analisis de los delitos en las policías municipales;

II.a X. (…)

CAPÍTULO VII BIS
De la Conferencia Nacional de Justicia Cívica

Artículo 33 Bis.: La Conferencia Nacional de Justicia Cívica estará integrada por las personas titulares de la instancia de Justicia Cívica en los municipios del país y de las alcaldías de la Ciudad de México, que participarán conforme a las siguientes reglas:

I. Dos titulares de las instancias de Justicia Cívica municipal de cada Estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública correspondiente, y

II. La persona titular de la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica de la Ciudad de México. Dicha Conferencia Nacional contará con un Presidente, que será designado de entre sus miembros por el pleno de la misma. La Conferencia contará con un Secretario Técnico que será nombrado y removido por el Presidente de la misma.

Artículo 33 Ter: La Conferencia Nacional de Justicia Cívica tendrá las siguientes funciones mínimas:

I. Emitir sus reglas de organización y funcionamiento;

II. Promover el intercambio de buenas prácticas entre sus integrantes en materia de Justicia Cívica, incluyendo aquellas relativas al intercambio de información con las instituciones de seguridad pública locales;

III. Promover criterios homologados de evaluación de resultados de la Justicia Cívica, y

IV. Las demás que establezcan otras disposiciones legales o el consejo nacional.

Artículo 39.- La concurrencia de facultades entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde **al Consejo Nacional de Seguridad Pública proponer y aprobar:**

I. Las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

II. Las políticas y lineamientos relativos a la selección, ingreso, compensación, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de carrera policial, conforme a la normatividad aplicable que deberá incluir;

a. Modelo Homologado de Reclutamiento y Selección de Personal Policial;

b. **Programa Rector de Profesionalización Policial y sus Especialidades;**

c. **Salario Policial Homologado;**

d. **Modelo Homologado de Evaluación del Desempeño y Estímulos al Desempeño Policial; y**

e. **Modelo Homologado de Supervisión y Disciplina Policial.**

III. Las políticas y lineamientos para el establecimiento y operación de las Academias de Policía.

IV. Las políticas y lineamiento para determinar el destino de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines; y

V. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.

B. Corresponde **a cada ámbito de gobierno en** sus respectivas competencias**:**

I. Garantizar el cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones que deriven de ésta;

II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del Sistema;

III. Se deroga

IV. se deroga

V. Proporcionar al Sistema Nacional de Información las Bases de Datos correspondientes para su interconexión y consulta, de conformidad con esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables;

V Bis Implementar las políticas y lineamiento establecidos en esta Ley;

VI. Designar a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere esta Ley;

I. Integrar y consultar en las bases de datos de personal de Seguridad Pública, los expedientes de los aspirantes a ingresar en las Instituciones Policiales **y de Procuración de Justicia**;

II. Abstenerse de contratar y emplear en las Instituciones Policiales **y de Procuración de Justicia** a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo;

IX a XV. (...)

C. En Materia Policial:

Corresponde a los municipios, en términos de la legislación aplicable formar, organizar y sostener a la Policía Municipal la cual deberá atender por lo menos las siguientes tareas:

I. Proximidad, que implica la vigilancia del territorio municipal, la solución de conflictos y problemas vecinales, la atención a víctimas del delito y la recepción de denuncias de hechos posiblemente constitutivos de delito;

II. Primer Respondiente, que implica el resguardo de la escena del hecho, la entrevista a testigos;

III. Procesamiento de la Escena que implica Unidad de Escena del Crimen;

IV. Investigación de delito que implica la investigación de los hechos posiblemente delictivos de los que tenga conocimiento excepto aquellos en que la policía estatal, el Servicio Federal de Investigación Criminal, las dependencias federales, o las fiscalías de las entidades federativas ejerzan su facultad de atracción en términos de la Ley de Investigación;

V. Restablecimiento del Orden Público que implica las unidades tácticas para este fin; y

VI. Ejecución y registro de las sanciones administrativas dictadas por el Juez Cívico Municipal

Corresponde a las Entidades Federativas en términos de la legislación aplicable:

I. **Formar, organizar y sostener a la Policía Estatal la cual deberá atender por lo menos las siguientes tareas;**

a. **Llevar a cabo de manera subsidiaria tareas de Policía Municipal en aquellos municipios que no puedan ofrecer el servicio de manera adecuada a sus habitantes;**

b. **Establecer Policía de Caminos, encargada de resguardar la seguridad y restablecer el orden los caminos y carreteras estatales en términos de la legislación aplicable;**

c. **Investigación de delito que implica la investigación de los hechos posiblemente delictivos de los que tenga conocimiento excepto aquellos en que el Servicio Federal de Investigación Criminal, las dependencias federales, o las fiscalías de las entidades federativas ejerzan su facultad de atracción en términos de la Ley de Investigación;**

d. **Protección y Custodia de los Centros de Reinserción Social que implica garantizar la seguridad y en su caso el restablecimiento del orden en dichos establecimientos; y**

e. **Establecimiento de las unidades necesarias para el restablecimiento del Orden Público.**

Corresponde a la Federación actuar en todo el territorio nacional en auxilio de los municipios y entidades federativas y en todo lo establecido en la Ley Orgánica de la Guardia Nacional y Legislación aplicable.

Los Estados y los Municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios.

D. En Materia de Procuración de Justicia

Corresponde a la Federación y a las Entidades Federativas:

I. **Establecer las instituciones de procuración de justicia con las facultades y competencias establecidas en la Constitución y en la legislación aplicable;**

II. **Desarrollar los sistemas de carrera ministerial en los términos de esta ley y la legislación aplicable; y**

III. **Ejercer la facultad de atracción en la persecución de los delitos en los términos de la legislación aplicable.**

Artículo 41.- Además de lo señalado en el artículo anterior, los integrantes de las Instituciones Policiales tendrán específicamente las obligaciones siguientes:

I. a II. (…)

III. Apoyar a las autoridades que así se lo soliciten en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres;

IV. a XI. (…)

CAPÍTULO II
Del Sistema de Compensación y el Salario Policial Homologado

Artículo 45.- Las Instituciones de Seguridad Pública **garantizarán a los policías el salario y las prestaciones previstas en este capítulo conforme a las siguientes bases:**

a) **El Consejo Nacional de Seguridad Pública por conducto del Secretariado Ejecutivo realizará y aprobará cada cuatro años, los estudios técnicos pertinentes para la revisión, actualización y fijación del Salario Policial Homologado, sus tabuladores y las zonas en que éstos deberán regir.**

b) **El tabulador establecerá la escala progresiva en los rangos del Servicio de Carrera Policial establecidos en el artículo 85 de esta Ley;**

c) **El Salario Policial Homologado garantizará que la percepción de los policías sea competitiva en el mercado laboral de acuerdo a los resultados del estudio técnico;**

d) **Los policías deberán gozar obligatoriamente de las prestaciones de seguridad social, fondo de retiro y vivienda en los términos de la legislación aplicable.**

e) **Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución y el artículo 25 fracciones IV y VII de la Ley de Coordinación**

Fiscal deberán utilizarse de manera prioritaria para cubrir el Salario Policial Homologado;

f) **Las entidades federativas y municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 46.- La remuneración de los integrantes de las Instituciones Policiales será acorde con los rangos respectivos establecidos en los artículos 85 de esta Ley.

Las Instituciones de Seguridad Pública deberán considerar la calidad y el riesgo de las funciones, puestos y misiones que desempeñen las policías, para otorgar estímulos y recompensas adicionales a su rango salarial.

Las percepciones de los policías no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno.

De igual forma, se establecerán sistemas de seguros para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones.

Para tales efectos, la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán promover en el ámbito de sus competencias respectivas, las adecuaciones legales y presupuestarias respectivas, en los diferentes ámbitos de competencia.

CAPÍTULO III
De las Academias y la Escuela de Alta Gerencia y Liderazgo Policial

Artículo 48.- En materia de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales, **el Consejo Nacional aprobará a propuesta de cualquiera de sus integrantes** lo siguiente:

I. a IX. (…)

Artículo 48 Bis. El Consejo Nacional de Seguridad Pública por conducto del Secretariado Ejecutivo establecerá la Escuela de Alta Gerencia y Liderazgo Policial cuyo objeto será la formación y certificación de los mandos policiales a través de los programas correspondientes.

Ninguna persona podrá ocupar niveles de mando en las Instituciones de Seguridad Pública sin haber aprobado los programas correspondientes y la certificación de mando.

Artículo 48 Ter.- La Escuela se organizará y tendrá las facultades siguientes:

I. El Secretariado Ejecutivo a propuesta del Consejo Académico de la Escuela y con la aprobación del Consejo Nacional establecerá los planes y programas de estudio de la Escuela, los cuales deberán estar orientados a la formación de lideres policiales.

II. La Escuela establecerá las bases y requisitos para el reclutamiento de los aspirantes a la Escuela considerando la antigüedad, el desempeño y el perfil de liderazgo;

III. Nadie con menos de cinco años de antigüedad en las Instituciones de Seguridad Pública podrá ingresar a la Escuela;

IV. La Escuela establecerá las formas de evaluación y los criterios de aprobación de la Maestría con la aprobación del Consejo Nacional;

V. El Centro Nacional de Acreditación y Certificación y la Escuela establecerán el Examen Único de mando sin el cuál ninguna persona podrá ocupar cargos de mando en las Instituciones de Seguridad Pública;

El Consejo Nacional a propuesta del Secretariado Ejecutivo aprobará la estructura orgánica y los procesos de la Escuela.

TÍTULO CUARTO - DEROGADO

TÍTULO QUINTO
DEL DESARROLLO POLICIAL

72. a 73 (…)

Artículo 74.- Los integrantes de las Instituciones Policiales podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos de las leyes vigentes, que en el momento de la separación señalen para permanecer en las Instituciones.

En caso de separación definitiva, las legislaciones correspondientes establecerán la forma para calcular la cuantía de la indemnización que, en su caso, deba cubrirse.

Tal circunstancia será registrada en el Registro Nacional correspondiente.

Artículo 75.- Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

I. Investigación, **en los términos de la Ley de Investigación.**

II a IV. (…)

Artículo 76.- Para la investigación de los delitos, las Instituciones Policiales deberán contar, por lo menos, con las siguientes especialidades:

a) Policía Especializada en el Procesamiento de la Escena del Delito;

b) Detective; y

c) Policía Especializado en Análisis e Inteligencia.

Artículo 76. Bis. Para integrarse en las Unidades de Investigación los policías deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Acreditar el rango F de la carrera policial en los términos del artículo 85 de esta Ley; y

b) Acreditar la especialidad conforme a lo establecido en el Plan Rector de Profesionalización.

Artículo 77.- La policía, en términos de lo dispuesto en **la Ley de Investigación**, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrá las siguientes funciones:

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos;

II. (…)

III. Investigar los hechos posiblemente constitutivos de delito y realizar todas las diligencias necesarias **para** el esclarecimiento de los hechos y la identidad de quien los cometió o participó en su comisión **en los términos de la Ley de Investigación**;

IV a V. (…)

VI. Registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al **Secretariado Ejecutivo**;

VII. Poner a disposición **del Juez**, sin demora alguna, a las personas detenidas **y ante las instancias competentes** los bienes que se encuentren bajo su custodia, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;

VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios, como consecuencia dará aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho, conforme a las disposiciones aplicables misma previsión será aplicable a toda institución u órgano público que realice estos actos en cumplimiento a una disposición legal;

IX. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación: En caso de negativa, **deberá tomar las acciones establecidas en la Ley de Investigación**;

X. a XI. (…)

XII. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:

a) a c) (…)

d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial, y

e) (…)

XIII. a XIV (…)

Las instituciones policiales estarán facultadas para desarrollar las funciones establecidas en el presente artículo en términos de lo previsto por la fracción I del artículo 75 de esta Ley.

CAPÍTULO II
Del Servicio de Carrera Policial

Artículo 78.- El Servicio de Carrera Policial es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado Mexicano encargados de la seguridad pública en los ámbitos municipal, estatal y federal, los cuales estarán sujetos a los procedimientos siguientes:

a) Ingreso;

b) Certificación;

c) Permanencia;

d) Promoción;

e) Evaluación del Desempeño, Estímulos y Recompensas; y

f) **Conclusión.**

Sección I
Ingreso

Artículo 79.- El proceso para ingresar como miembro del Servicio de Carrera Policial se realizará mediante convocatorias públicas y abiertas a través de diferentes etapas y deberán contemplar al menos, los siguientes elementos;

a) **Convocatoria**
b) **Examen de Control y Confianza**
c) **Certificación**
d) **Formación Inicial**

Ninguna persona podrá ingresar al Servicio sin haber aprobado los procesos anteriores. Las Instituciones de Seguridad Pública deberán fomentar en el proceso de ingreso la equidad de género en dichas instituciones.

Artículo 80.- Son requisitos de ingreso en las Instituciones Policiales, los siguientes:

I. **Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;**

II. **Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;**

III. **Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios de enseñanza media superior; En el caso de aspirantes que hayan cumplido todos los requisitos establecidos en la convocatoria, pero no tengan acreditada la enseñanza media superior, podrán ingresar a la Institución siempre y cuando en el plazo de un año acrediten dichos estudios, en caso contrario serán dados de baja inmediatamente;**

La Institución de Seguridad Pública promoverá con las instituciones educativas los programas necesarios para actualizar el nivel de estudios de todos los policías;

IV. **Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación;**

V. Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

VII. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

VIII. No padecer alcoholismo;

IX. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

X. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

XI. Cumplir con los deberes establecidos en esta Ley, y demás disposiciones que deriven de la misma;

XII. Los demás que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 81.- Cuando el aspirante cumpla los requisitos de ingreso establecidos en el artículo anterior, la Institución Policial a la que pertenezca deberá darlos de alta en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y se expedirá el nombramiento respectivo así como el documento de identificación en los términos del artículo 42 de esta Ley.

Sección II
Certificación

Artículo 82.- La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las Instituciones Policiales se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

Las Instituciones Policiales contratarán únicamente al personal que cuente con el requisito de certificación expedido por su centro de control de confianza respectivo.

La presente disposición será aplicable también al personal de los servicios de migración.

Artículo 83.- La certificación tiene por objeto:

A.- Reconocer habilidades, destrezas, actitudes, conocimientos generales y específicos para desempeñar sus funciones, conforme a los perfiles aprobados por el Consejo Nacional;

B.- Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales:

I. Cumplimiento de los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

II. Observancia de un desarrollo patrimonial justificado, en el que sus egresos guarden adecuada proporción con sus ingresos;

III. Ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

I. Ausencia de vínculos con organizaciones delictivas;

II. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y

III. Cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley.

Sección III
Permanencia

Artículo 84.- Para permanecer en el Servicio los policías deberán cumplir los siguientes requisitos;

a) Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;

b) Mantener actualizado su Certificado Único Policial;

c) No superar la edad máxima de retiro que establezcan las disposiciones aplicables;

d) Aprobar cada 3 años el examen de control y confianza en los términos establecidos por esta Ley y el Centro Nacional de Certificación y Acreditación;

e) Aprobar de manera anual el curso de competencias básicas de la función policial en los términos del Plan Rector de Profesionalización y los cursos de especialización a los que sean inscritos;

f) Aprobar de manera anual la Evaluación del Desempeño;

g) No haber sido sancionado por faltas disciplinarias que ameriten la baja del Servicio;

h) Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

i) No padecer alcoholismo;

j) Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo;

k) Someterse a exámenes para comprobar el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

l) No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

m) No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días, y

n) Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Sección IV
Promoción

Artículo 85.- La Promoción en el Servicio de Carrera Policial comprende siete rangos salariales a los cuales será promovido cada policía cada cuatro años de la siguiente manera:

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 lo 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 mas ininterrumpidos de servicio.

Artículo 86.- Para ascender al rango inmediato superior los policías deberán cumplir cada uno de los requisitos establecidos en el artículo 84 de esta Ley.

Sección V
Especialidad de Investigación

Artículo 87.- Los policías que ocupen puestos de investigación en cualquiera de sus especialidades recibirán una remuneración y prestaciones adicionales a su rango, las cuales estarán basadas en los niveles de responsabilidad de cada cargo los cuales serán establecidas en el Tabulador.

Los policías investigadores que dejen la función de investigación por razones distintas a las disciplinarias podrán continuar en el Servicio sin perder su rango en la carrera policial.

Sección VI
Especialidad en Policía Científica

Artículo 88.- La Policía Científica es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado Mexicano en los ámbitos municipal, estatal y federal, experto en determinada ciencia, técnica, arte o disciplina encargada de investigar o coadyuvar en la investigación científica de los delitos a partir de la pericia de su especialidad.

Artículo 88 Bis.- La Policía Científica podrá estar en las Instituciones de Procuración de Justicia o de Seguridad Pública, en cualquier caso tendrán autonomía técnica y administrativa para el ejercicio de su función.

Artículo 89.- Los miembros de la Policía Científica estarán sujetos a lo dispuesto en esta ley en materia de carrera policíal. Las instituciones de Seguridad Pública deberán cuidar que los procesos de la carrera se adapten a las necesidades de cada especialidad.

Artículo 89 Bis. Los policías científicos ocuparán puestos de acuerdo a su especialidad en la estructura orgánico ocupacional de las Instituciones de Seguridad Pública y recibirán una remuneración y prestaciones adicionales a su rango las cuales se fundamantarán en la valuación del puesto considerando la complejidad de su especialidad. Dicha valuación deberá establecerse en el tabulador.

Artículo 89 Ter. En todos los casos los aspirantes a miembros de la Policía Científica deberán acreditar Tener título legalmente expedido y registrado por autoridad competente que lo faculte para ejercer la ciencia, técnica, arte o disciplina de que se trate, o acreditar plenamente los conocimientos correspondientes a la disciplina sobre la

que deba dictaminar cuando de acuerdo con las normas aplicables no necesite título o cédula profesional para su ejercicio.

Sección VII
De los Mandos y la Jerarquía

Artículo 90.- El Servicio de Carrera Policial es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos de mando en la Instituciones Policiales.

Los mandos superiores podrán nombrar y remover libremente a sus mandos inferiores siguiendo lo establecido en los artículos 84, 85 y 91 de esta Ley.

Los cargos de mando cesarán al igual que la jerarquía cuando termine el nombramiento del superior jerárquico.

Artículo 90 Bis.- Se entenderá por mando la autoridad ejercida por un superior jerárquico en servicio activo sobre sus subordinados, en razón de su cargo o comisión en la estructura orgánica de la Institución Policial.

Artículo 90 Ter.- Para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, así como para el desarrollo de sus operaciones, las instituciones policiales dependiendo de su estado de fuerza y estructura organizacional contarán con los siguientes niveles de mando el cual ejercerán los funcionarios que enseguida se mencionan:

I. **Mando Superior, que lo tendrá el titular del Ejecutivo en cada ámito de gobierno en los términos de la legislación aplicable;**

II. **Alto Mando, que estará a cargo del titular del ramo de seguridad pública independientemente de su denominación el cual podrá ser nombrado y removido libremente por el Mando Supremo en los términos de la legislación aplicable;**

III. **Comisario, que lo ejerceran los encargados de la operación general de la Institución;**

IV. **Inspector, que lo ejercerán los encargados de las División o unidades especializadas;**

V. **Subinspector, que lo ejercerán los encargados de las unidades operativas de acuerdo al Estado de Fuerza y a la estructura orgánica de las Policias y**

VI. **Oficial, que lo ejercerán las personas que deban sustituir al Inspector en sus ausencias.**

Artículo 91.- Para ocupar los cargos establecidos en las fracciones III y IV del artículo anterior los policías deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. **Comisario; haber acreditado la Maestría en la Escuela de Alta Gerencia y Liderazgo Policial y por lo menos el Grado D en la carrera policial;**

II. **Inspector; haber acreditado la Maestría en la Escuela de Alta Gerencia y Liderazgo Policial y por lo menos el Grado E en la carrera policial; y**

III. **Subinspector; haber acreditado la Maestría en la Escuela de Alta Gerencia y Liderazgo Policial y por lo menos el Grado E en la carrera policial.**

Para ocupar el cargo de Oficial solamente se requerirá tener el Grado F en la carrera policial.

Los policías que no cumplan con los requisitos anteriores no podrán en ningún caso ocupar los cargos de mando y todos sus actos serán nulos y serán acredores a las responsabilidades administrativas y penales que la ley establezca.

Artículo 92.- En los Manuales de Uniformes e Insignias que al efecto se expidan por las corporaciones policiales, se establecerá el diseño y demás características de las insignias correspondientes a cada jerarquía.

Sección VIII
Percepción Económica de Mandos

Artículo 93.- Los policías que ocupen puestos de mando en las Instituciones de Seguridad Pública recibirán una remuneración y prestaciones adicionales a su rango, las cuales estarán basadas en los niveles de responsabilidad de cada cargo.

Una vez concluido el cargo cesarán la remuneración y prestaciones adicionales pero conservará su rango en la carrera policial.

Sección IX
Evaluación del Desempeño, Estímulos y Recompensas

Artículo 94. La Evaluación del Desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los Policías.

El desempeño destacado de los Policías será reconocido con diferentes estímulos, a través del reconocimiento público o privado por actos de servicios meritorios y de percepciones extraordinarias por el desempeño destacado en el ejercicio de su función.

Artículo 94 Bis. La Evaluación del Desempeño tiene los siguientes objetivos:

I. **Valorar la actuación de los policías en el cumplimiento de sus funciones; la disciplina observada y el logro de las metas anuales establecidas;**

II. **Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado, tanto individuales como de grupo, con el fin de promover la efectividad y el trabajo en equipo;**

III. **Reconocer públicamente el desempeño meritorio y la trayectoria ejemplar de los Policías;**

IV. **Aportar información para mejorar el funcionamiento de la Policía en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;**

V. **Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran;**

VI. **Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley; y**

VII. **Cumplir los requisitos de permanencia de los policías.**

Artículo 95. Los estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que se entrega al Policía de manera extraordinaria por resultados sobresalientes en la Evaluación del Desempeño, o por méritos extraordinarios en el ejercicio de sus funciones en los términos de esta Ley.

El Consejo Nacional aprobará los lineamientos generales para el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado con base en la disponibilidad presupuestaria.

Artículo 95 Bis.- Los métodos de evaluación se determinarán cada año mediante acuerdo del Titular de cada Institución conforme a los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional y deberán incluir evaluaciones cotidianas, semanales, mensuales, trimestrales y anuales, dependiendo las características de cada evaluación.

La Evaluación deberán medir el desempeño individual de cada policía, el de las unidades a las que estén adscritos y el de toda la corporación conforme a las metas de mejora en los procesos, en la incidencia y en la percepción sobre seguridad que se fijen previamente cada año.

Las evaluaciones individuales deberán contener mediciones referentes a la disciplina, cuidado del uniforme y equipo, honradez y relación con la ciudadanía así como los resultados en las tareas propias de mantenimiento y restablecimiento del orden público y combate a la delincuencia.

Las evaluaciones colectivas deberán contener la aportación de cada unidad a las metas de reducción y/o control de la incidencia delictiva y la percepción de seguridad de acuerdo a las funciones de cada institución.

Las evaluaciones de desempeño serán requisito indispensable para la permanencia en el Servicio en los términos de esta Ley y normatividad aplicable.

Artículo 96. Los reconocimientos comprenden las recompensas, condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos y citaciones, por medio de los cuales la Policía reconoce y promueve la actuación heroica, valiente, ejemplar, sobresaliente, y demás actos meritorios de sus integrantes.

Los reconocimientos se otorgarán a los Policías por el titular de cada Institución previa recomendación del Consejo de Carrera Policial, sujetándose a los principios de justicia, equidad y proporcionalidad.

Todo reconocimiento será acompañado de una constancia que acredite el otorgamiento del mismo, la cual deberá ser agregada al expediente del Policía y en su caso, con la autorización de portación de la condecoración o distintivo correspondiente.

Artículo 96 Bis.- Condecoraciones.

La Condecoración es la presea o joya que galardona un acto o hechos específicos de los Policías.

Las condecoraciones que se otorgarán al personal en activo de la Policía serán las que establezca el reglamento de la Institución que al efecto se expida.

Artículo 96 Ter.- La Mención Honorífica es el gafete o insignia que se otorga al Policía por acciones sobresalientes o de relevancia no consideradas para el otorgamiento de condecoraciones.

Artículo 97.- El Distintivo es la divisa o insignia con que se reconoce al Policía que se destaque por actuación sobresaliente en el cumplimiento del servicio, disciplina o desempeño académico.

Artículo 97 Bis.- La Citación consiste en el reconocimiento verbal y escrito al Policía, por haber realizado un hecho relevante, pero que no amerite o esté considerado para el otorgamiento de los estímulos referidos anteriormente.

Sección X
Conclusión

Artículo 98.- La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia:

II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o

III. Baja, por:

a) Renuncia;
b) Muerte o incapacidad permanente, o
c) Jubilación o Retiro.

Al concluir el servicio el integrante deberá entregar al funcionario designado para tal efecto, toda la información, documentación, equipo, materiales, identificaciones,

valores u otros recursos que hayan sido puestos bajo su responsabilidad o custodia mediante acta de entrega recepción.

Artículo 98 Bis.- La edad límite para la permanencia en el servicio activo es de 65 años.

Los integrantes de las Instituciones Policiales que hayan alcanzado la edad límite para la permanencia podrán, por acuerdo del titular de la Institución previa recomendación del Consejo de Carrera Policial, permanecer en el servicio activo considerando sus capacidades y las necesidades del servicio.

CAPÍTULO III
Del Régimen Disciplinario

Artículo 105. La Federación, las entidades federativas y los municipios establecerán instancias colegiadas en las que participen, en su caso, cuando menos, representantes de las unidades operativas de investigación, prevención y reacción de las Instituciones Policiales, para conocer y resolver, en sus respectivos ámbitos de competencia, toda controversia que se suscite con relación a los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario.

Para tal fin, las Instituciones Policiales podrán constituir sus respectivas Comisiones del servicio profesional de carrera policial y de honor y justicia, las que llevarán un registro de datos de los integrantes de sus instituciones. Dichos datos se incorporarán al Sistema Nacional de Información.

Se deroga

Artículo 108.- (…)

I. a VIII.

IX. Informar a las autoridades competentes **y a los policías**, sobre los resultados **desagregados** de las evaluaciones que practiquen;

X a XV. (...)

(…)

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. El Secretariado Ejecutivo deberá instalar la Conferencia Nacional de Justicia Cívica 90 días después de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO TERCERO. El Secretariado Ejecutivo, deberá someter a la aprobación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Reglamento Interior de la Escuela de Alta Gerencia y Liderazgo Policial.

ARTÍCULO CUARTO. La Cámara de Diputados deberá asignar en el Presupuesto de Egresos de la Federación siguiente inmediato los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de la Escuela a propuesta del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

ARTÍCULO QUINTO. A partir del 1 de Enero de 2024 deberán iniciarse la maestría de Alta Gerencia Policial y a partir del 1 de julio de 2024, ninguna persona podrá ejercer funciones de mando en las policías sin haber sido acreditado por dicha Escuela.

ARTÍCULO SEXTO. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán expedir en un plazo no mayor a 180 días después de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, las reformas necesarias a las leyes orgánicas de las procuradurías o fiscalías para establecer la formación y la carrera de los ministerios públicos y su personal adscrito.

ARTÍCULO SÉPTIMO. El Secretariado Ejecutivo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el estudio de sueldos y salarios policiales con base en el sistema de grados establecido en la presente reforma, y lo someterá en un plazo no mayor a 180 días a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, al Consejo Nacional de Seguridad Pública para su aprobación.

Las escalas salariales empezarán a aplicarse a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación y de cada entidad federativa a partir del 1 de Enero de 2024.

ARTÍCULO OCTAVO. El Centro Nacional de Información deberá someter a la aprobación del Consejo Nacional de Seguridad Pública el Protocolo Homologado de Medición, 180 días después de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO NOVENO. El Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá aprobar en un plazo no mayor a 180 días a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al Plan Rector de Profesionalización para la capacitación de las policías especializadas en investigación del delito.

ARTÍCULO DÉCIMO. Las policías sólo podrán ejercer las funciones de investigación con base en la LNID, una vez capacitados y certificados en los términos del Plan Rector de Profesionalización.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. Para la implementación de los Grados Salariales establecidos en la presente reforma, las instituciones policiales asignarán el grado que corresponda a cada policía con base en la antigüedad que tenga en la función policial. Con base en el estudio de sueldos y salarios y la asignación presupuestal se harán los ajustes salariales correspondientes. Las corporaciones policiales deberán informar al Consejo Nacional de Seguridad Pública a través del Secretariado Ejecutivo de los cambios en la estructura salarial. A ningún policía se le podrá reducir el salario que actualmente percibe.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. Las Instituciones policiales ajustarán el sistema de jerarquías de mando y establecerán las compensaciones de acuerdo a lo establecido en la presente reforma con base en la estructura organizacional de cada institución e informarán de su cumplimiento al Consejo Nacional de Seguridad Pública a través del Secretariado Ejecutivo.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobará en un plazo no mayor a 180 días a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento para la Evaluación del Desempeño Policial a propuesta del Secretariado Ejecutivo.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. Las Instituciones Policiales deberán en un plazo no mayor a noventa días a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, registrar ante el Secretariado ejecutivo su Reglamento de Condecoraciones.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO. Los centros de control y confianza federal y de las entidades federativas deberán informar al personal de seguridad pública el contenido de los exámenes y evaluaciones a que hayan sido sometidos a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

ATENTAMENTE;

Diputado Jorge Álvarez Máynez
Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Cámara de Diputados
LXV Legislatura

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a 20 de septiembre de 2022

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 Máynez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Ángel Xariel 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/**