

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 fracción I, 164, 169, 171 fracción I, y 172 del Reglamento del Senado de la República, las C. Senadoras y Senadores **PATRICIA MERCADO CASTRO, a nombre del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano; CLAUDIA ANAYA, CLAUDIA RUIZ MASSIEU, MARIO ZAMORA GASTELUM, ÁNGEL GARCÍA YÁÑEZ y ERUVIEL AVILA del Grupo Parlamentario de Revolución Institucional; GUSTAVO MADERO, DAMIAN ZEPEDA, KENIA ROBLES y XÓCHITL GALVEZ del Grupo Parlamentario Acción Nacional; y el Senador independiente EMILIO ÁLVAREZ ICAZA** sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Soberanía, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN ARTÍCULOS 16, 17, 19, 20, 21, 107, 115 y 123 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, en materia de investigación, proceso penal y fortalecimiento de una policía civil al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las últimas tres décadas, frente al creciente problema de la inseguridad y la impunidad, el Estado Mexicano ha modificado la Constitución y las leyes secundarias, creado nuevos tipos penales y endurecido la sanción a otros ya existentes, ha fortalecido las facultades y la autonomía de las fiscalías, ha desarrollado un nuevo sistema procesal penal y ha creado y reformado diferentes cuerpos de policía tanto federales, como estatales y municipales, también ha involucrado de manera creciente a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Al mismo tiempo, ha incrementado presupuestos en algunas áreas de seguridad y justicia, además de desarrollar mecanismos de coordinación, capacitación, compensación, y algunos avances en cuanto al servicio de carrera para ministerios públicos, defensores y jueces.

A pesar de ello, el problema sigue sin resolverse y la inseguridad sigue siendo una preocupación primordial de los mexicanos, una de las principales restricciones para el desarrollo y, de manera creciente, un verdadero problema de gobernabilidad en muchas partes del país. Prueba de ello es que, durante los últimos ocho años de acuerdo al INEGI, se han incrementado de 22.6 a 33.6 millones los delitos, y de 18.8 a 25.3 millones el número de víctimas. Como consecuencia, cuatro quintas partes de las personas adultas en México se sienten inseguras en su entidad federativa.

INEGI calcula que, de los 33 millones de delitos que se cometieron en 2018, apenas 0.44% fueron procesados de alguna manera por un juez.¹ Una probabilidad tan baja para que una persona que delinque sea identificada, procesada y sancionada por el sistema de seguridad pública y justicia penal, implica que los costos y consecuencias de cometer un delito sean prácticamente inexistentes.

Es necesario que la visión de la ciudadanía y las personas operadoras del sistema de justicia se vean plasmada en las leyes que nos rigen, por ello la presente iniciativa fue construida con diversas organizaciones de sociedad civil dedicadas al monitoreo, seguimiento y propuestas en materia de seguridad y justicia desde hace muchos años. De acuerdo con los diálogos entablados, exponemos como puntos principales de la iniciativa los siguientes:

Denuncia e investigación como clave contra la impunidad

Uno de los aspectos más relevantes que componen el contexto de la impunidad es la insignificante proporción de delitos que sí se denuncian ante las autoridades: 90% de las víctimas decide no denunciar. ¿Y por qué las víctimas deciden no denunciar? La respuesta más recurrente es que el trámite de la denuncia es muy complicado y, sobretodo, toma demasiado tiempo.² Que las víctimas no puedan presentar sus denuncias ante cualquier policía (policías no ministeriales) y que se vean obligadas a trasladarse hasta una agencia del Ministerio Público en el que la atención está lejos de considerarse eficiente, son factores que desincentivan la denuncia y, por tanto, perpetúan los altos niveles de impunidad.



¹ ENVIPE 2019.

² *Idem.*

Aunque la recepción de la denuncia por parte de las corporaciones de la policía es posible desde la reforma constitucional de 2008 -y dicha facultad fue reforzada en la redacción del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) de 2014- la lógica de la “conducción y mando” estipulada en el artículo 21 constitucional, en la mayoría de los casos ha impedido que las policías no-ministeriales implementen esta facultad en su trabajo cotidiano. El hecho de que las personas que atestiguan o son víctimas de un delito no puedan acudir al agente de policía más cercano para presentar su denuncia y, en cambio, tengan que desplazarse hasta la agencia del Ministerio Público más cercana y ahí esperar varias horas a ser atendidos, desincentiva la denuncia e imposibilita la investigación de los actos delictivos. Por lo tanto, la “cifra negra” (proporción de delitos cometidos, pero no denunciados) lejos de reducirse sigue en aumento y las altas tasas de impunidad siguen la misma tendencia.

En cuanto a la investigación, el artículo 16 constitucional impone al control judicial de los actos de molestia durante la investigación -especialmente las solicitudes de cateo- el requisito de que sea solicitado exclusivamente por el Ministerio Público, lo que genera retrasos innecesarios en procesos que deberían ser muy rápidos. Además, no genera garantías a los ciudadanos por parte del Ministerio Público, toda vez que lo destacable es que los actos de molestia tienen un estricto control judicial. Del mismo modo, es fundamental agilizar y robustecer el control de la intervención de comunicaciones privadas, que solamente puede autorizar la autoridad judicial federal a solicitud de la autoridad federal facultada por ley o del titular del Ministerio Público en las entidades federativas.

Aquí es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 16 constitucional, la denuncia o la querella son requisitos de procedibilidad que deben demostrarse para que un juez pueda librar una orden de aprehensión. Esta disposición genera una confusión entre la denuncia como noticia criminal que permite el inicio de una investigación y la denuncia como requisito para librar una orden de aprehensión.

En nuestro sistema acusatorio actual este requisito de procedibilidad no ha generado ninguna garantía adicional para las personas; por el contrario, ha convertido a la denuncia en un procedimiento formal que se alarga por horas, desmotivando a la ciudadanía a presentarla (90% de las víctimas, como se mencionó anteriormente). Por ello, es indispensable diferenciar el requisito para solicitar una orden de aprehensión, del requisito para iniciar una investigación. El primero es en realidad una solicitud que actualmente solo puede hacer el Ministerio Público ante un juez, mientras que el segundo es una noticia criminal que puede hacer la víctima, el ofendido, cualquier persona para informar de un hecho posiblemente constitutivo de delito e incluso información que llega a las instituciones investigadoras, por ejemplo, a través de redes sociales y medios de comunicación con el objetivo de desencadenar el inicio de una investigación.

Por lo tanto, es indispensable aclarar la confusión que existe entre la noticia criminal que puede detonar el inicio de una investigación y el requisito de procedibilidad para solicitar y en su caso librar una orden de aprehensión que debería ampliarse a las policías. Con esto, se desformalizaría la denuncia y permitiría que la Policía y el Ministerio Público iniciaran investigaciones con mayor celeridad, al mismo tiempo que facilitaría una atención a víctimas

de mayor calidad sin victimizar doblemente al presentar la denuncia, disminuyendo con ello la posibilidad de impunidad.³

Puesta a disposición ante el Juez

Una situación que genera amplia frustración en el trabajo de las policías es la obligación de poner a disposición del Ministerio Público a personas detenidas en flagrancia y que, por ser un delito “no tan grave” o que “no implica prisión preventiva oficiosa”, sean liberadas por el Ministerio Público sin que sean presentadas inmediatamente ante el juez, aun cuando han sido detenidas al momento de cometer el hecho ilícito. Ello deriva de la facultad constitucional de las fiscalías para retener a las personas, calificar la detención, decidir si se va a solicitar o no medida cautelar de prisión preventiva y de “integrar” o no una carpeta de investigación para presentarla ante un juez. La puerta giratoria que hoy se le atribuye al Poder Judicial está, en realidad, en las fiscalías. Y son estos operadores ministeriales los que deciden arbitrariamente si una persona detenida es presentada o no en sede judicial.

El Ministerio Público podría argumentar que esa selección de casos se debe al ejercicio discrecional de priorizar ciertos casos de alto impacto y descartar los asuntos de baja relevancia social. Sin embargo, el análisis de los datos de la ENVIPE y del propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ponen en evidencia que la mayoría de los delitos denunciados que no llegan a ser conocidos por un Juez son conductas que, cuando no reciben la atención debida, suelen tener consecuencias fatales. Tal es el caso de los delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo, y violencia familiar.⁴

Es fundamental actualizar el derecho procesal mexicano para que la puesta a disposición de un detenido en flagrancia sea directamente ante el juez (como es el caso de los detenidos con orden de aprehensión), sin necesidad de retener ante el Ministerio Público hasta por cuarenta y ocho horas. De esta manera, en un plazo muy breve el juez de control calificaría la legalidad de la detención, conocería por parte del fiscal o acusador particular los datos existentes sobre el supuesto material que se le atribuye y su participación en los hechos, y los jueces resolverían sobre la probabilidad de que la persona participó en los hechos, la necesidad de cautela y en consecuencia las medidas cautelares a las que podría ser sujeta la persona. En caso de que la medida cautelar a imponer sea prisión preventiva el plazo para presentar la acusación se reduciría considerablemente, lo que incentivaría a que las detenciones se realicen una vez que haya una investigación fundada. En conclusión, primero investigar y después detener.

Con estas medidas la “puerta giratoria” se disminuiría sustancialmente, ya que las decisiones del Juez y del Ministerio Público estarían sujetas a la publicidad de la audiencia pública, de la contradicción y, en muchos casos, de la acusación por particulares.

³ LEÓN, Bernardo, La denuncia: Un laberinto de impunidad.

⁴ De acuerdo con el SESNSP, en 2018 se registraron 58,585 denuncias por narcomenudeo y 182,268 por violencia familiar y de género.

Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) y Justicia Cívica

El artículo 17 constitucional establece, con acierto, la posibilidad de implementar los MASC en materia penal. Sin embargo, la Constitución remite a que en materia penal la legislación secundaria establezca “*los casos que requieran supervisión judicial*”. Por su parte, en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal se establece en el artículo 35 que “*corresponde al Ministerio Público o al Juez aprobar el cumplimiento del acuerdo, en cuyo caso resolverá de inmediato sobre la extinción de la acción penal o el sobreseimiento del asunto*”. Además una vez que se haya realizado el acuerdo sólo se “informa” al Ministerio Público o al Juez. Es decir, la actual regulación constitucional de los acuerdos que derivan de mecanismos alternativos establece que no en todos los casos intervienen los poderes judiciales y sólo lo hacen en la supervisión, no en la aprobación y verificación de legalidad y justicia de los acuerdos.

Para fortalecer la justicia restaurativa en general, es indispensable que los acuerdos reparatorios en todos los casos sean revisados por órganos imparciales, impidiendo con ello que las fiscalías o procuradurías sean “juez y parte” en lo que se refiere a la autorización y verificación del cumplimiento de los acuerdos reparatorios.

En lo que se refiere al congestionamiento del sistema penal por delitos de menor cuantía o gravedad, es indispensable ampliar el espectro de aplicación de la justicia cívica de manera “restaurativa” a través de acuerdos reparatorios. La justicia restaurativa, los mecanismos alternativos de solución de controversias y la justicia cívica, están estrechamente relacionados porque al final su función es recomponer el tejido social y evitar la escalada de violencia del delito. La actual fórmula del 21 constitucional permite que, derivado de faltas administrativas, el infractor pague una multa, cumpla hasta 36 horas de arresto o lleve a cabo trabajo en favor de la comunidad.

Sin embargo, aunque la multa y el arresto son fundamentales como *ultima ratio* de la justicia cívica, su función más importante es prevenir el delito a través de programas que permitan que el infractor se dé cuenta del daño que genera su conducta a la convivencia cotidiana y con actividades que lo ayuden a restituir dicho daño. Más aún, estos programas deben estar orientados a impedir que el infractor repita dicha conducta, truncando con ello una potencial carrera criminal.

La función restitutiva y preventiva de la Justicia Cívica busca, a través de diferentes programas y actividades, restituir el daño que provocó su infracción, y, al mismo tiempo, impedir que se repitan o que escalen negativamente esas conductas.

En este contexto, la fórmula de “trabajo en favor de la comunidad” no es exacta, y puede tener complicaciones en materia de derechos humanos, por lo que se propone una nueva fórmula como “medidas para restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito” que es una denominación más correcta para aclarar el objetivo de las sanciones que puede imponer un Juez Cívico.

Eliminar la vinculación a proceso y dinámica de primeras audiencias

La única razón por la que pervive el famoso plazo constitucional de setenta y dos horas o fase de pre instrucción es porque, durante las negociaciones que tuvieron lugar para la adopción de la reforma constitucional de 2008, muchos concebían que dicha fase servía para salvaguardar las garantías del imputado a que no fuera sometido, arbitrariamente, a prisión preventiva. Debe recordarse que el auto de formal prisión, como su nombre lo indica, traía aparejada la aplicación inmediata de la prisión preventiva y resultaba evidente la necesidad de dar oportunidad al imputado de defenderse respecto de esa pretensión. La reforma constitucional de 2008, al mantener el sistema de prisión preventiva oficiosa para determinados tipos de delitos, generó la necesidad de contar con un examen de mérito previo, que incluso se extendió a aquellos delitos en los que se discute la necesidad de aplicar la prisión preventiva o alguna otra medida cautelar menos gravosa.

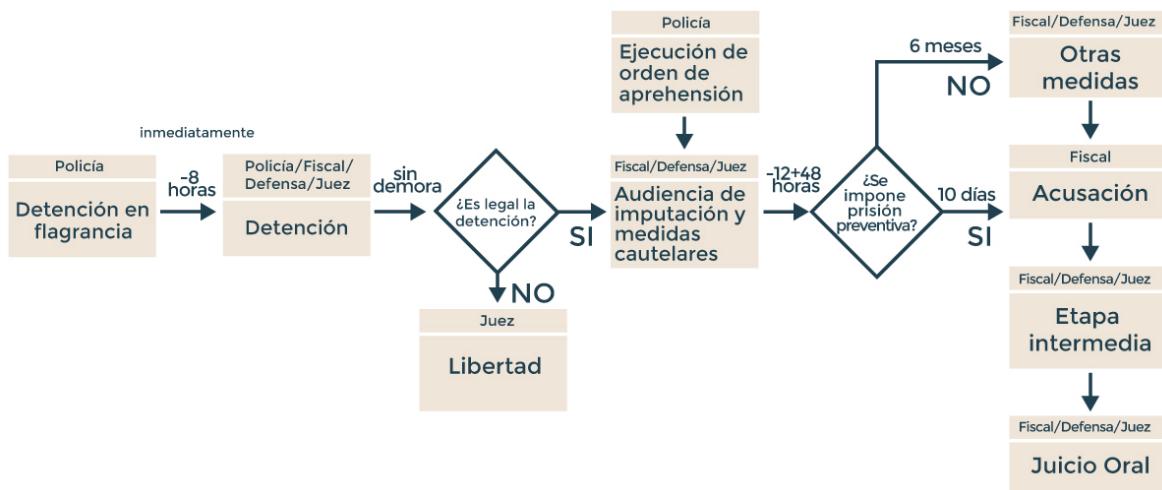
La audiencia de vinculación a proceso, denominada en el CNPP audiencia inicial, produce retardos y audiencias prolongadas en las que los intervenientes, sobre todo porque el Ministerio Público se ve obligado a presentar pruebas aún antes de la acusación a través de la lectura de constancias escritas con el fin de que el juez determine si la investigación tiene suficiente mérito como para abrir el proceso.

La puesta a disposición de un imputado directamente ante el juez permitirá que la detención, ya sea por flagrancia, por una orden de aprehensión o por caso urgente, se califique con mucha más rapidez y proveer de elementos suficientes tanto del supuesto material como para justificar, en su caso, las medidas cautelares que se requieran. En cualquier caso, se mantiene la prisión preventiva justificada y se incluye la posibilidad de revisar la necesidad de cualquier medida cautelar para asegurar el debido proceso. Esta estructura de las audiencias conlleva a resaltar la importancia del Registro Nacional de Detenciones, como uno de los elementos de debate más relevantes en este primer momento en sede judicial que aportará información para verificar la legalidad de la detención.

Especialmente en los casos en que la persona es sometida a prisión preventiva, por tratarse de una medida que limita la libertad, el plazo para que el Ministerio Público presente su acusación se acorta sustancialmente.

Al eliminarse la vinculación a proceso, se esclarece la garantía de que nadie pueda ser sometido a un proceso penal sin que haya una acusación en su contra ya sea por parte del Ministerio Público o por un acusador particular. Lo anterior obliga a acusar a un imputado por la posible comisión de un delito una vez la investigación esté terminada y no cuando apenas existen indicios del probable delito y de su responsabilidad en el mismo. Del mismo modo, se mantiene la tradicional garantía de *litis cerrada*, que obliga a la congruencia entre la acusación formulada por la parte acusadora y la sentencia definitiva. Con ello se salvaguarda la tradicional garantía que permite al imputado tener seguridad jurídica respecto a los alcances de los cargos que pesan en su contra.

En términos generales, la representación gráfica de la nueva lógica del proceso sería la siguiente:



Policía profesional y certificación para investigadores

Ampliar las facultades de las policías implica necesariamente un reclutamiento más selectivo del personal policial, mejores y más competitivos salarios y prestaciones y una capacitación más rigurosa. Al mismo tiempo, es fundamental formar, certificar y controlar a los mandos policiales, evitando la discrecionalidad en sus nombramientos.

Aunque no se menciona en el texto constitucional, en la legislación secundaria se establecerá que esta reconstrucción de la Policía deberá estar orientada con un enfoque de género que deberá permitir a hombres y mujeres que conformen la policía una expectativa de plan de vida para ellas y sus familias, con el fin de que la profesión policial sea deseable por sus condiciones laborales y la honorabilidad que representa. Además, desde el reclutamiento se pondrá especial énfasis sobre el manejo de la violencia.

Por ello, es necesario incluir en esta reforma las bases constitucionales para establecer el salario policial homologado, la manera de calcularlo y fondearlo y el sistema mediante el cual, a través de la capacitación, el desempeño y la antigüedad podrán permanecer y crecer en la carrera policial, independientemente de su jerarquía. La implementación de esta reforma requiere del establecimiento de una gradualidad que permita a todo el país cumplir en un lapso temporal con este proceso, el cual está contemplado en los artículos transitorios y que exactamente coincide con la fecha límite del uso de las fuerzas armadas en seguridad pública (26 de marzo del 2024). Desde el punto de vista de organizaciones de sociedad civil, es momento de sentar las bases para la construcción de una policía civil, no militarizada, con la conciencia de que será un proceso de mediano y largo plazo, que ya no puede postergarse.

Investigación del delito

La reforma al sistema de justicia penal acusatorio, representó un avance importante en términos de publicidad, transparencia y acceso a la justicia para el ciudadano. Así lo demuestra el estudio “La Nueva Justicia Penal en México” del World Justice Project en el que se reporta, por ejemplo, que la cifra de jueces que estaban presentes en una audiencias pasó del 24% al 89%. y el porcentaje de confesiones y agresiones para obtener una sentencia disminuyó del 41% al 21%. Sin embargo, el problema que persiste es que muy pocos casos llegan a juicio, derivado principalmente de que en esa reforma no se atendió lo relacionado con la investigación de delitos.

En esta iniciativa se propone establecer de manera mucho más clara los roles y funciones de quienes deberían intervenir en la investigación. La propuesta está orientada a crear una ley en materia de investigación que permitirá capacitar y certificar a las policías para llevar a cabo esta función, agilizar los trámites, responsabilizar a los funcionarios, ofrecer claridad y seguridad jurídica en este proceso y disminuir la impunidad, además de establecer los conductos para su coordinación con las Fiscalías. Esto beneficiará a las víctimas y a las personas investigadas al evitar que personas inocentes sean tratadas como responsables de un delito sin que existan pruebas de ello. Asimismo, esto permitirá fortalecer la lucha contra la criminalidad en el país.

Dotar a las autoridades investigadoras (policías y otras instituciones auxiliares en la investigación del delito) de herramientas legales e institucionales para ejecutar el papel que se le fue encomendado en la reforma constitucional de 2008 y posteriormente en el CNPP, tiene sentido no sólo para satisfacer un mandato que hasta hoy ha sido relegado, sino porque sería la política pública más acertada y sensata para reducir la impunidad que prevalece en el país.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (2017) 6 de cada 10 solicitudes de auxilio de la población son atendidas por un agente de la policía municipal. Las policías locales son también las corporaciones que realizan más arrestos y que atienden, en calidad de primeros respondientes, la proporción más amplia de escenas del delito. En general, las corporaciones de seguridad pública del país de todos los órdenes de gobierno tienen más interacciones con la ciudadanía que cualquier otra institución de justicia del país. A pesar de ello, hoy en día, la policía mexicana tiene restricciones importantes en la investigación del delito. Su función de recepción de denuncias es continuamente objetada por las fiscalías, no pueden realizar actos de investigación sin el mandato y autorización expresa del Ministerio Público y, en pocas palabras, no pueden utilizar toda la inteligencia que recaban diariamente en sus tareas de vigilancia y patrullaje.

Sin embargo, ese escenario puede y debe revertirse mediante la aprobación de un cuerpo regulatorio que clarifique el papel de las policías en el nuevo sistema acusatorio y, por ende, asigne adecuadamente las competencias de cada corporación y les dote de lineamientos claros que faciliten su actuar. Esta iniciativa, precisamente, propone hacer uso de la facultad constitucional que fue otorgada al Congreso de la Unión para emitir legislación nacional en materia procedural penal y, con base en tal atribución, expedir una nueva ley nacional que reglamente el primer párrafo del artículo 21 constitucional y, al hacerlo, establezca los

lineamientos adecuados para ejecutar los actos de investigación que el CNPP sólo enuncia o regula de forma superficial.

En suma, es necesario reconocer que la investigación de delito es una de las grandes debilidades del sistema acusatorio y el argumento más fuerte para justificar la impunidad. Por ello, es indispensable una regulación adecuada que no sea excesiva, tenga una secuencia lógica, establezca reglas y garantías claras para su ejecución, elimine restricciones y “cuellos de botella” que impiden su eficacia, y faculte a policías capacitados y certificados para llevar a cabo esta tarea de manera integral. Al mismo tiempo, esta regulación debe establecer con claridad la relación entre policías y Ministerios Públicos, otras autoridades que son fuente importante de investigación y su control por parte de los jueces.

El amparo en el proceso penal acusatorio

El régimen de recursos y de protección de garantías de un proceso de carácter acusatorio, debe ser entendido como un régimen extraordinario. El procedimiento penal acusatorio ya cuenta con instrumentos para convalidar o subsanar vicios formales que puedan producirse en el curso del proceso, incluida la investigación del delito. Asimismo, cuando dichos vicios se traduzcan en la afectación irreparable de un derecho fundamental, la consecuencia, cuando el acto violatorio no pueda ser subsanado, deberá ser la nulidad de dicho acto y de todos los que de él se deriven. Ello debe ocurrir en el curso mismo del proceso, de ahí que el juez natural esté facultado para decretar la nulidad de los actos producidos de manera ilícita, tanto desde la perspectiva material como formal.

La procedencia del amparo indirecto en materia penal genera que cualquier decisión que se produzca en el proceso, incluso si es reparable en su curso, sea materia de continuas interrupciones y suspensiones, incluso respecto de violaciones que en realidad no se traducen en la afectación de un derecho fundamental. No es extraño constatar que, en numerosos casos, el juez natural se ve impedido de realizar una audiencia porque existe una suspensión provisional derivada de un procedimiento de amparo. A veces las violaciones se relacionan con supuestos errores de fundamentación y motivación para emitir un citatorio, produciendo afectaciones a la continuidad del proceso y generando el riesgo de que los medios de prueba se pierdan. El juicio de amparo tendría que proceder como un mecanismo extraordinario, procedente solamente contra la sentencia definitiva dictada en juicio oral o contra la resolución de sobreseimiento en el mismo juicio o en el curso del proceso.

Por ello se propone que el amparo indirecto sólo sea procedente contra resoluciones o actos que causen un agravio de imposible reparación contra la libertad personal del imputado y en todo caso cuando la víctima lo solicite.

Policía municipal, justicia cívica y financiamiento de la policía

Es fundamental reconocer que hay policías municipales en el país que tienen niveles de desarrollo mayor y que en la práctica están haciendo investigación en colaboración con el

Ministerio Público. Sin embargo, la fórmula de policía “preventiva” establecida en el 115 constitucional no se ha modificado, por lo que se propone su ajuste de acuerdo con la reforma policial que se propone. Es importante insistir en que las facultades de investigación que se enumeran en la reforma propuesta a los artículos 16 y 21 constitucionales sólo podrán ser ejercidas por aquellos policías capacitados y certificados para ejercer esta función en los términos del 21 constitucional reformado y de la ley de investigación criminal que se propone.

En el mismo sentido, la presente iniciativa parte de la convicción de que no se puede construir seguridad en el país si no se construye “de abajo hacia arriba”, es decir, desde los gobiernos municipales. Por ello, en congruencia con la reforma al 21 constitucional que permite (previa capacitación y certificación) a los jueces cívicos procesar delitos de baja cuantía y gravedad, es fundamental determinar con toda claridad que es una facultad municipal la justicia cívica y sus facultades y que podrán desarrollarla tanto como sus capacidades se lo permitan, reconociendo una sana diferencia entre los municipios de mayor desarrollo y aquellos que vayan avanzando gradualmente en este proceso.

Finalmente, se propone que los municipios puedan establecer una contribución que de manera específica permita financiar el crecimiento y desarrollo de las policías municipales y que esta contribución pueda ser un elemento de compensación en la distribución de los fondos federales para seguridad pública.

Régimen laboral de policías

La hoy abrogada “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, contenía sólo un par de artículos que hacían referencia a la carrera policial. El artículo 24 establecía que la carrera policial es el “*elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño*”. Por su parte, el artículo 25 remitía a los diferentes ámbitos de competencia la regulación de la carrera de los policías “*a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.*”

En 1999, la fracción XIII del apartado B constitucional es reformada de nuevo para introducir una norma cuya finalidad era generar un mecanismo mediante el cual se pudiera “*separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones...*””. Esta medida consistió en que desde la Constitución se determinó que los miembros de instituciones policiales que fuesen removidos de las corporaciones no tendrían derecho a la reinstalación, aun cuando hubieran interpuesto cualquier medio de defensa (incluido el amparo) y éste les hubiese sido favorable, siendo procedente únicamente su indemnización.

De esta manera, aunque se reconocía la necesidad de instaurar un servicio de carrera policial, desde la propia Constitución se permitía su anulación total ante la imposibilidad de

reinstalación de los policías, aun cuando se hubiese decretado por autoridad judicial su ilegalidad o injusticia.

Pero lejos de analizar los efectos prácticos que tendría esta norma constitucional en la vida de las corporaciones policiales, durante el sexenio de Felipe Calderón la disposición en comento es reformada nuevamente en 2008 para introducir la diferencia entre los procesos de separación y remoción, y extender la norma que impide la reinstalación a peritos y ministerios públicos.

En el plano legislativo federal con la publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 2 de enero de 2009, la profesionalización y el servicio de carrera de ministerios públicos, peritos y policías son regulados en forma más detallada. Esta ley es el marco a seguir para estados y municipios en lo atinente a la carrera ministerial y policial. En ese sentido, el artículo 60 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública simplemente reitera lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional, además de establecer que la separación o remoción ha de ser inscrita en el Registro Nacional correspondiente.

Aunque los tribunales federales interpretaron que esta disposición constitucional no atentaba contra las garantías de audiencia y legalidad de los funcionarios de procuración de justicia y seguridad pública, en el sentido que tenían sí tenían derecho a interponer el juicio de amparo, lo cierto es que de facto aunque el amparo o cualquier otro recurso se resolviera a su favor no podría tener como resultado la restitución de su empleo por más irregular que hubiese sido su proceso de separación.

El propio régimen constitucional estableció la discriminación expresa dirigida a los funcionarios de procuración de justicia y seguridad en los efectos que podría tener el ejercicio de su garantía de audiencia, aun cuando se tratase del juicio de amparo. Esto es porque a pesar de que un policía, agente del ministerio público o perito fuese oído en juicio, de nada le serviría ser escuchado si los efectos del recurso se encuentran limitados ante la imposibilidad de restituir los derechos que les fueron violados.

La presente iniciativa tiene como objeto replantear los derechos que el Estado debe garantizar a los funcionarios que realizan tareas de procuración de justicia y seguridad pública, en especial la carrera y la profesionalización de éstos.

Sistema Nacional de Seguridad Pública y Sistema Nacional de Procuración de Justicia

Como consecuencia de la tendencia a la autonomía de las procuradurías y su conversión en fiscalías, enfocadas en su función de judicializar y dar seguimiento a los casos en tribunales, esta iniciativa propone extraer a las fiscalías del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la creación de un sistema de procuración de justicia. Con ello se pretende fortalecer a las fiscalías para que no dependan económicamente de los poderes ejecutivos estatales y federal, y tengan asegurada suficiencia presupuestaria. Este sistema de procuración de justicia

pretende que las fiscalías se coordinen en la definición de una política de persecución penal nacional y definición clara de prioridades y de ejecución de funciones, a la vez de fortalecer su autonomía presupuestaria.

Derivado de lo anterior, a continuación, se desagrega la reforma que se propone para cada uno de los artículos constitucionales en cuestión:

Reformas al artículo 16

El diseño actual del artículo 16 constitucional ha creado un cuello de botella insuperable para la investigación de los delitos en el país, pues concentra todo un abanico de funciones de naturaleza policial y jurisdiccional en la institución del Ministerio Público. Cuántos delitos se registran, cómo y cuándo se investigan, así como cuál será su clasificación jurídica depende hoy de la voluntad y del criterio de los fiscales.

En ese sentido, el aspecto más importante para combatir la impunidad está en clarificar qué trabajo le toca a cada autoridad del sistema de justicia. En todos los países con una procuración de justicia funcional lo tienen muy claro: la policía investiga y, cuando genera suficiente evidencia, presenta el caso ante la fiscalía. La fiscalía, por su parte, tiene como tarea principal estructurar el argumento legal de la acusación y defenderla en tribunales. En México las fiscalías están sobresaturadas de funciones: investigan y dirigen a las policías de investigación, atienden a las víctimas, sirven como mediadoras de conflictos, coordinan a los peritos, resguardan la evidencia, etc. Y están tan ocupadas en actividades que no deberían ser su responsabilidad, que sólo en 0.3% de los delitos que se cometen en el país son capaces de presentar al probable responsable ante un juez.

Por lo tanto, para eliminar la burocracia de la presentación de una denuncia, acabar con la arbitrariedad en la clasificación de los delitos y agilizar la investigación y eventual sanción de las personas responsables de cometer delitos, resulta indispensable modificar esta norma constitucional en tres sentidos:

- a) **Eliminar el requisito de denuncia o querella para solicitar orden de aprehensión.** En el desarrollo del trabajo de investigación del delito que realizan las policías y las fiscalías, es perfectamente posible generar datos de prueba que permitan a un Juez decidir sobre la pertinencia y procedencia de emitir una orden de aprehensión respecto de una persona sospechosa. En estos casos resulta irrelevante si existe previa denuncia o querella de una víctima pues se trata de hechos que constan directamente a las autoridades investigadoras. Sin embargo, actualmente, la interpretación de la denuncia o querella como exigencia para la procedencia de una solicitud de orden de aprehensión impone una verdadera barrera para el desarrollo adecuado de una investigación. Por tanto, se propone eliminar ese requisito y sustituirlo por una “solicitud justificada” a cargo de cualquiera de las autoridades investigadoras.

- b) Prever la puesta a disposición directamente ante el Juez.** Conforme a la redacción actual de este precepto, si la policía o cualquier persona detiene a una persona en flagrancia (en el momento en el que está cometiendo un delito) debe ponerla a disposición del Ministerio Público. Incluso en estos casos en los que ya no hay nada que investigar y la persona sospechosa ya se encuentra retenida, los fiscales actualmente cuentan con 48 horas para estructurar su imputación. ¿Por qué no puede la policía comparecer junto con el ministerio público directamente ante el juez si la investigación se reduce a acreditar el momento de la flagrancia y la persona sospechosa ya se encuentra detenida? Porque entonces la fiscalía perdería ese espacio arbitrario de poder en el que puede decidir si la persona va a audiencia, o no, y por cuál delito. Por lo tanto, para evitar la llamada “puerta giratoria” en sede ministerial cualquier detenido en flagrancia deberá ser presentado inmediatamente ante el Juez en un plazo máximo de 8 horas, quien calificará sin demora la detención. Bajo el diseño propuesto, el Ministerio Público no puede dictar la libertad de un detenido ni revisar las condiciones de detención ante sí mismo, pues eso es facultad judicial que además será desahogada en audiencia pública como mecanismo de transparencia.
- c) Otorgar facultades para solicitar órdenes de cateo e intervención de comunicaciones por la policía para la investigación.** La necesidad de fortalecer las capacidades de investigación de las policías certificadas para llevar a cabo esta tarea y la oportunidad de llevar a cabo actos de investigación de manera eficaz, requiere que la policía directamente pueda solicitar estos actos de molestia ante la autoridad judicial y, cumpliéndose los requisitos, permita de manera ágil y expedita llevar a cabo dichos actos de investigación. También en aras de agilizar las investigaciones, se propone que las autorizaciones para intervención de comunicaciones se presenten ante jueces de control estatales o federales. Lo anterior con el fin de desconcentrar en el aparato judicial federal esta función y se pueda dar mayor seguimiento y control judicial a través de los jueces locales de control. Como forma de control de la ejecución de las órdenes de cateo se establece la posibilidad de que las Policías se actualicen y puedan utilizar registros videografiados en los que se dé cuenta de la legalidad del acto de molestia.

Los tres puntos mencionados se concretan en la siguiente propuesta de reformas:

Texto Vigente	Reforma Propuesta
Artículo 16. (...) (...)	Artículo 16. (...) (...)
No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querella de un hecho	No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda solicitud justificada del Ministerio Público

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.	o policía 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.
(...)	(...)
Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.	Cualquiera puede detener a una persona en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndola sin demora a la disposición de la autoridad civil más cercana y ésta a disposición del Juez de control en un plazo máximo de ocho horas. El juez deberá calificar sin demora la legalidad de la detención. Existirá un registro inmediato de la detención.
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.	Ninguna persona detenida podrá permanecer bajo custodia de la Policía o el Ministerio Público por más del tiempo necesario para trasladarlo y ponerlo a disposición del juez. Todo abuso será sancionado por la ley penal.
En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe	En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud de la Policía o el Ministerio Público , se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, registrándose en

limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar catedado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.	medios audiovisuales o en su defecto levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar catedado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.
(...)	(...)
Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.	Exclusivamente la autoridad judicial a petición de la autoridad que faculte la ley podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones de la persona detenida con su defensor.
Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.	Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas de protección, medidas cautelares, providencias precautorias, técnicas de investigación, así como cualquier solicitud que requiera control judicial, para tutelar los derechos de las personas imputadas, de las víctimas u ofendidos y garantizar el éxito de las investigaciones. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces, policías , Ministerio Público y demás autoridades competentes.
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)

Reformas al artículo 17

Obligación de que, en materia penal, los acuerdos derivados de los mecanismos alternativos de solución de controversias se autoricen en sede judicial.

Desde su introducción al sistema penal, los mecanismos alternativos de solución de controversias han constituido una herramienta sumamente importante para despresurizar el sistema, a través de respuestas expeditas tanto para las víctimas como los imputados, que además proporcionan alternativas a la pena de prisión.

Sin embargo, su naturaleza no se reduce a ser un mecanismo de descompresión, sino que precisamente su objetivo es concretar el ideal de la justicia. En ese sentido, estos mecanismos deben cumplir con las características de una respuesta penal justa y equilibrada, que se puede ver comprometida si estos mecanismos quedan en manos de una de las partes, y no de un árbitro imparcial al conflicto. Actualmente los centros de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) adscritos a las Fiscalías y Procuradurías son quienes llevan a cabo la mayoría de los procesos de mediación y conciliación. Si bien, la mayoría de los tribunales estatales también cuentan con personal que lleva a cabo esta función -cuando los acuerdos se realizan una vez iniciado el proceso- esta vía es poco utilizada.

Las fiscalías no tienen los incentivos adecuados para llevar los acuerdos de manera completamente imparcial, ya que por su naturaleza acusadora, sus funciones deberían estar orientadas a llevar los casos a juicio. En cambio aquéllos casos que a criterio del Ministerio Público considera se podría prescindir de la acción penal, su incentivo es resolverlos de la manera más rápida con tal de que no representen una carga administrativa adicional, es decir, con un fin meramente utilitario.

Derivado de lo anterior, la reforma que se propone respecto de los mecanismos alternativos de solución de controversias consiste en que la autorización de los MASC se realice en sede judicial, de forma que sea el Poder Judicial, y ya no el Ministerio Público, quien revise y controle la pertinencia, proporcionalidad y eficacia de estos mecanismos.

Esta reforma se complementa con la justicia cívica, como solución que disminuiría la saturación de la autoridad judicial.

Derivado de lo anterior, la propuesta de reforma es la siguiente:

Texto Vigente	Reforma Propuesta
Artículo 17.	Artículo 17.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán casos en los que se requerirá supervisión judicial. (...) (...) (...)	Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y el procedimiento para su autorización judicial. (...) (...) (...)
---	---

Reformas al artículo 19

Eliminación de la vinculación a proceso

Tanto la prisión preventiva oficiosa como la vinculación a proceso son figuras que conservamos del sistema inquisitivo y, por ello, distorsionan la intención de avanzar hacia un sistema acusatorio centrado en el desahogo de pruebas en la etapa de juicio oral. Su equivalente era el catálogo de delitos graves que se establecía en los códigos procesales de los Estados y el auto de formal prisión. De hecho, si se revisa el texto constitucional anterior a la introducción del sistema acusatorio se puede advertir que sólo fue un cambio de denominaciones.

La presente iniciativa pretende dar un paso definitivo en la eliminación de los obstáculos que impiden la evolución del proceso penal mexicano, por lo que se suprime la vinculación a proceso y en consecuencia el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa. Esto implica que la primera audiencia se concentrará en verificar la legalidad de la detención (que se complementa con la reforma al artículo 16 constitucional que elimina la retención ministerial y que obliga en un plazo breve a presentar a los detenidos por la policía directamente ante el juez), y en la comunicación a la persona justiciable los cargos que se presentan en su contra.

Con la eliminación de la vinculación, pretendemos que los casos que se lleven ante juez cuenten con investigaciones bien fundamentadas y avanzadas, que no dependan de una “investigación complementaria” (equivalente a la instrucción del sistema inquisitivo) después de ser judicializadas, sino que las investigaciones estén listas para formular una acusación concreta basada en pruebas.

La eliminación del catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa se justifica en la medida que el nuevo diseño procesal que proponemos está centrado en la acusación y no en audiencias previas. De esta manera el régimen constitucional y legal mexicano estaría atendiendo instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9.3) y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las observaciones de la Organización de las Naciones Unidas, Derechos

Humanos que protegen la presunción de inocencia y el derecho al debido proceso. De esta manera permanece la prisión preventiva en nuestro sistema, pero esta se tendrá que justificar caso a caso en la medida que la libertad de la persona imputada represente un riesgo para la continuidad del proceso, la conservación de pruebas o la seguridad de las víctimas.

De acuerdo a lo anterior, la propuesta de reforma al artículo 19 constitucional es la siguiente:

Texto Vigente	Reforma Propuesta
<p>Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p>	<p>Artículo 19. El juez de control, después de calificar la legalidad de la detención o existencia de orden de aprehensión, resolverá sobre la solicitud de medida cautelar planteada por el fiscal. Para imponer cualquier medida cautelar deberán existir datos que establezcan el hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión, y que la medida resulta necesaria para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.</p> <p>En los casos en que se imponga la medida cautelar de prisión preventiva, el Ministerio Público tendrá diez días para presentar su acusación.</p>
<p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de</p>	<p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. La revisión de las medidas cautelares podrá realizarse en cualquier momento.</p>

<p>programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.</p> <p>La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.</p>	
<p>El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decrete la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.</p>	<p>El plazo para dictar las medidas cautelares podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no sea notificado en caso de la medida cauelar privativa de la libertad, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.</p>

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

<p>persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el imputado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.</p> <p>(...)</p>	<p>perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Si con posterioridad a la acusación por delincuencia organizada el imputado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.</p> <p>(...)</p>
--	--

Reformas al artículo 20

Se propone modificar esta norma constitucional en dos sentidos. En primer lugar, y en congruencia con la eliminación de la puesta a disposición de los detenidos en flagrancia ante el Ministerio Público, no es necesaria la comparecencia ante el mismo. Por ello se ajusta la fracción III del Apartado B del artículo 20 Constitucional. Del mismo modo, considerando que el único acusador posible por delincuencia organizada puede ser el Ministerio Público, lo que puede mantenerse en reserva es el nombre de las personas que podrían testificar en su contra de la persona procesada.

En segundo lugar, se reconoce de manera explícita a la policía como autoridad investigadora y, en ese sentido, se refleja dicha facultad tanto en los derechos de las personas imputadas como en los derechos de la víctima o persona ofendida. Es necesario recalcar en este punto que, una vez que las policías certificadas asuman la investigación de los delitos, deberán trabajar en términos de la ley y de los tratados internacionales con las víctimas en el proceso de investigación. En caso de considerar que algún acto de investigación no es necesario, deberán justificarlo.

Texto Vigente	Reforma Propuesta
Artículo 20. (...)	Artículo 20. (...)
A. (...)	A. (...)
B. De los derechos de toda persona imputada:	B. De los derechos de toda persona imputada:

<p>I. a II. (...)</p> <p>III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y los datos del acusador.</p> <p>IV. a IX (...)</p> <p>C. De los derechos de la víctima o del ofendido:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.</p> <p>Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;</p> <p>III. a IV. (...)</p> <p>V. (...)</p> <p>El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas las personas que intervengan en el proceso. Los jueces</p>	<p>I. a II. (...)</p> <p>III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y los datos de los testigos que depongan en su contra.</p> <p>IV. a IX (...)</p> <p>C. De los derechos de la víctima o del ofendido:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Coadyuvar con la Policía y el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.</p> <p>Cuando el Ministerio Público o la Policía consideren que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;</p> <p>III. a IV. (...)</p> <p>V. (...)</p> <p>La Policía deberá garantizar por órdenes del Ministerio Público o de la autoridad judicial la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas las personas que intervengan en el proceso. Los</p>
---	--

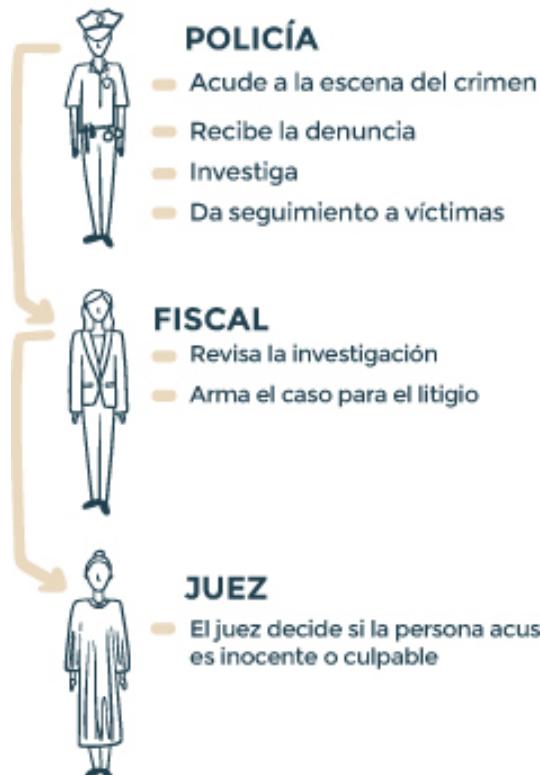
deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación; VI. a VII. (...)	jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación; VI. a VII. (...)
--	---

Reformas al artículo 21

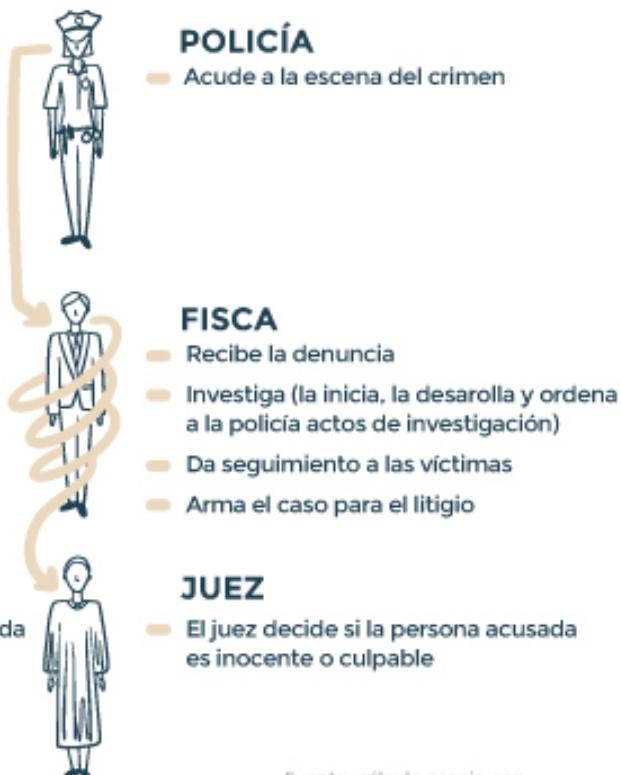
a) Eliminar la conducción y mando del Ministerio Público sobre las policías en la investigación para ampliar la capacidad y eficiencia de la investigación.

La reforma busca ampliar la capacidad de investigación de todas las instituciones del país aprovechando su conocimiento de la actividad criminal en cada uno de sus ámbitos de competencia. Esto con el objetivo de evitar que la limitada capacidad de investigación del Ministerio siga siendo un “cuello de botella” que fomente la impunidad y se transforme en un círculo virtuoso de cooperación interinstitucional. Actualmente solo el 6.8% de los delitos son investigados lo que representa 2/3 de los delitos denunciados ante el Ministerio Público.

En la mayor parte del mundo



Justicia a la mexicana



Fuente: cálculo propio con base en ENVIPE 2019 y SESNSP



De forma paralela se atiende la falta de capacidad de litigio del Ministerio Público y la necesidad de aumentar el número de casos que llegan a procesos judiciales. Actualmente solo llegan a conocimiento de la autoridad judicial el 0.3% de los delitos y se quedan sin proceso judicial todos aquellos casos que el Ministerio Público no alcanza a atender. Esta reforma busca abrir la puerta al ejercicio de la acción penal por parte de particulares en aquellos casos en los que el Ministerio Público se abstiene de investigar o aplica criterios de oportunidad.



b) Justicia cívica

Siguiendo esta lógica de racionalizar la justicia penal, se propone despenalizar aquellos delitos con penas no privativas de libertad, culposos o patrimoniales no violentos. De tal forma que puedan ser conocidos y sustanciados por la justicia cívica, oral e itinerante. Actualmente estos delitos corresponden al 40% de la carga de trabajo de las fiscalías, así como a los poderes judiciales; por lo que este proceso de despenalización está dirigido a que nuestro sistema penal se enfoque en los delitos que más afectan a la sociedad.

En este contexto, se propone un catálogo de conductas delictivas a despenalizar de tal manera que puedan ser conocidas y sustanciadas por la justicia cívica e itinerante para en su caso pueda imponer multa, arresto y medidas para restituir la convivencia y prevenir el delito. Esto último permite, que dentro del marco de los derechos humanos se puedan implementar estrategias alternativas para que los infractores menores reparen el daño, se sometan a

terapias o realicen trabajos en favor de la comunidad que permitan prevenir el delito y contenerlo en sus etapas más tempranas.

En esta lógica, se propone que la Justicia Cívica se armonice con lo establecido en esta Constitución y en el Código Nacional de Procedimientos Penales referente a los acuerdos reparatorios con sus facultades perfectamente acotadas al ámbito administrativo.

Las unidades de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias son de gran utilidad para descongestionar el sistema de penal y tienen el efecto de prevenir el delito y reconstruir el tejido social. En este sentido, la justicia cívica no busca el castigo simple y llano sino la reconstrucción del tejido social a través de programas (en lugar de multa y arresto) que trabajen en el desarrollo del individuo, como terapias, capacitación o tareas que le permitan reparar el daño, pero también modificar su conducta. En el mismo sentido, se busca reducir el 40% de la carga que tienen las unidades de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en las fiscalías o procuradurías, para que sean atendidas por las policías y los juzgados cívicos.

Por eso la fórmula establecida en el Artículo 21 constitucional de “trabajo en favor de la comunidad” no es exacta para explicar cuál es el sentido de la sanción e incluso puede tener algún tipo de contradicción con el artículo 5º constitucional. Por ello se sustituye por “medidas para restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito” que puede incluir trabajo comunitario, pero sin limitarse solamente a esta actividad, sino más bien incluir una amplia variedad de programas preventivos y restitutivos.

c) Bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Para que las policías puedan atender con eficacia la tarea que se les ha encomendado, es indispensable que la sociedad les retribuya con salarios competitivos y progresivos, lo que permitirá mejorar sustancialmente el reclutamiento de personal más preparado para estas labores, fortalecer los incentivos de permanencia en las corporaciones policiales, incentivar la capacitación, motivar la mejora en el desempeño y promover la honradez de los oficiales.

Por ello, este cambio permitirá establecer un salario policial homologado a nivel nacional, para que las policías aseguren la calidad del perfil policial y su desempeño idóneo y a la vez que premie premiar sus resultados, no a través del ascenso en la jerarquía, sino considerando su desempeño, capacitación y permanencia.

Por otro lado, es fundamental que los cuerpos policiales del país tengan mandos capacitados y certificados, por lo que se propone la creación de una academia nacional de mandos, que permita certificar los conocimientos y habilidades necesarios para asegurar su correcto desempeño.

Texto Vigente	Reforma Propuesta
Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las	Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde a las Policías y la acusación

<p>policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>(...)</p>	<p>ante la autoridad jurisdiccional al Ministerio Público o a particulares cuando se trate de acción penal privada.</p> <p>(...)</p>
<p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p> <p>(...)</p>	<p>Compete al Juez Cívico la aplicación de sanciones para restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito comprendidas en los reglamentos gubernativos y de policía.</p>
<p>Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p>	<p>(...)</p> <p>Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. La Policias y autoridades que coadyuvan en la investigación de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p>
<p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p> <p>(...)</p>	<p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, compensación, prestaciones, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública y de investigación, así como la capacitación y certificación homologada de mandos policiales. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p> <p>(...)</p>

Reformas al artículo 73

Facultad del Congreso para expedir legislación nacional en materia de investigación del delito

En congruencia con el modelo de justicia penal de corte acusatorio que ha sido plasmado en distintas normas constitucionales, se propone escindir del Código Nacional de Procedimientos Penales todas las reglas que se refieren exclusivamente a la fase de investigación inicial del delito. Es decir, separar en dos cuerpos normativos distintos la fase de investigación del delito y la fase del proceso penal, en estricto sentido. Esta división permitirá eliminar resabios del sistema inquisitivo y, sobretodo, aclara las funciones de las autoridades investigadoras, así como los límites y consecuencias de los actos que ejecuten.

Asimismo, se faculta al congreso para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de justicia cívica.

Texto Vigente	Reforma Propuesta
Artículo 73.	Artículo 73.
(...)	(...)
I a XX. (...)	I a XX. (...)
XXI. Para expedir:	XXI. Para expedir:
a) a b) (...)	a) a b) (...)
c) La legislación única en materia procedural penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.	c) La legislación única en materia de investigación del delito, del proceso penal , de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.
XXII. a XXIX-Z. (...)	XXII. a XXIX-Z. (...)
XXX. (...)	XXX. (...)
XXXI. (...)	XXXI. (...)

Reformas al artículo 107

Armonización del Juicio de Amparo en materia penal

El sistema acusatorio está anclado en los principios de inmediación, concentración, continuidad, publicidad, oralidad, contradicción y también en la economía procesal. Por ello, es importante que la garantía del amparo no contradiga estos principios sino que los refuerce, toda vez que el sistema acusatorio tiene mecanismos muy poderosos que garantizan la equidad de las partes y la protección de los derechos en el transcurso de las audiencias y en el proceso.

Siguiendo esta lógica se propone que el amparo sea de estricto derecho y sin que interrumpa la secuencia del proceso, lo que protegerá las garantías de los sujetos procesales.

Texto Vigente	Reforma Propuesta
<p>Artículo 107. (...)</p> <p>I. (...)</p> <p>II. (...)</p> <p>III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.</p>	<p>Artículo 107. (...)</p> <p>I. (...)</p> <p>II. (...)</p> <p>III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.</p> <p>En materia penal sólo será procedente contra actos u omisiones fuera del juicio oral que afecten la libertad personal de modo irreparable y una vez que hayan sido agotados los recursos procedentes o cuando sean promovidos por las víctimas, y</p>

c) (...)	c) ...
IV. a XVIII. (...)	IV. a XVIII. (...)

Reformas al artículo 115

Congruencia con el artículo 21 sobre facultad de investigación de las policías y gradualidad en las facultades de las policías municipales

Se propone eliminar el apelativo “preventiva” a las policías municipales, considerando que eso limita su desarrollo y su capacidad para ofrecer un servicio policial integral a los ciudadanos, que incluya la recepción de denuncias y la investigación del delito.

En el mismo sentido, se aclara que la justicia cívica es una función municipal, que debe considerar la capacitación y certificación de las personas mediadas, las y los jueces; para asumir facultades descritas en la modificación propuesta en el artículo 21 Constitucional.

Finalmente, pero no menos importante, se hace explícita la necesidad de que los municipios – como se acordó en el Consejo Nacional de Seguridad Pública a través del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica y el Modelo de Unidades de Investigación de la Policía– puedan establecer una contribución especial para el desarrollo de las policías y los juzgados cívicos que permita, junto con los fondos federales, sustentar el desarrollo de estas instituciones.

La propuesta de reforma al artículo 115 constitucional es la siguiente:

Texto Vigente	Reforma Propuesta
Artículo 115. (...)	Artículo 115. (...)
I a II. (...)	I a II. (...)
III.	III.
a) a g) (...)	a) a g) (...)
h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e;	h) Justicia cívica oral, pública e itinerante, seguridad pública, policía municipal y de tránsito, en los términos del artículo 21 de esta Constitución; e
i) (...)	i) (...)
(...)	(...)

<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>IV(...)</p> <p>(a a c) (....)</p> <p>V. a VI. (...)</p> <p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>(...)</p> <p>VIII. a X. (...)</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>IV. (...)</p> <p>(a a c) (...)</p> <p>d) Las contribuciones necesarias para sustentar la operación de operación de la Policía y la Justicia Cívica o en su caso, suscribir los convenios necesarios para subsidiar estas funciones de manera total o parcial con apoyo del Estado o la Federación.</p> <p>e) En los términos del artículo 21 de esta Constitución, al ser la seguridad pública una obligación concurrente de los tres niveles de gobierno y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la fracción tercera inciso h de este artículo; el municipio establecerá los montos proporcionales necesarios para realizar esta función correspondientes a las Aportaciones Federales y Estatales previstas en la Ley de Coordinación Fiscal.</p> <p>V. a VI. (...)</p> <p>VII. La policía estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>(...)</p> <p>VIII. a X. (...)</p>
---	---

Reformas al artículo 123

La presente iniciativa tiene como objeto replantear los derechos que el Estado debe garantizar a los funcionarios que realizan tareas de procuración de justicia y seguridad pública, en especial la carrera y la profesionalización de éstos.

Aunque las reformas constitucionales al artículo 123, apartado B, fracción XIII, pretendían el mejoramiento de las instituciones policiales, ministeriales y periciales a través del fortalecimiento de mecanismos de selección y profesionalización de sus integrantes, esto sólo se puede lograr a través de un sistema integral de servicio profesional de carrera. Esta integralidad no se puede alcanzar ante la eventualidad de su terminación, derivada de procesos de responsabilidad poco claros.

De hecho, el efecto deseado por el constituyente permanente de 1999 y 2008 relativo a cuidar la integridad de los cuerpos policiales, ministeriales y periciales mediante la expulsión definitiva de malos elementos, ha sido exactamente el contrario al no atacar el problema de fondo.

Esto es porque la disposición constitucional en comento y su correlativo en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, generan incentivos para que los policías en vez de buscar la permanencia en una institución que les asegura un proyecto de vida a ellos y sus familias, simplemente aprovechen un empleo que se vislumbra pasajero para cubrir en el menor tiempo sus necesidades inmediatas.

Esta situación es peor aún para quienes, pese a esto, acumulan en las corporaciones tiempo y méritos, pues serán más vulnerables a todas aquellas circunstancias que amenacen con terminar su carrera, al tener más que perder. Así con tal de no ser sujeto de un procedimiento de separación o remoción, en un proceso poco transparente, los funcionarios se pueden ver sujetos a presiones u órdenes no acordes a los valores de la institución y sí a la voluntad de superiores jerárquicos, que tampoco se tendrá la oportunidad de someter a un juicio de valor transparente e imparcial.

Finalmente, se propone dejar intocada la fracción XIII del apartado B, artículo 123 constitucional en lo relativo a la posibilidad de separación o remoción en caso de incurrir en responsabilidades, pues de ninguna manera se busca perpetuar a quienes atentan contra los valores de los cuerpos policiales, ministeriales o periciales. Pero con la eliminación de la última parte del segundo párrafo que se sugiere en esta iniciativa se deja abierta la posibilidad de revisión judicial, así como la posibilidad de que su efecto, en caso de ser declarada injustificada, sea la reinstalación en el servicio.

También se propone dejar íntegros los párrafos relativos al fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, por ser parte fundamental del servicio de carrera policial, ministerial y pericial.

Derivado de lo anterior se propone la reforma siguiente al artículo 123, apartado B, fracción XIII:

Texto actual	Propuesta de reforma
<p>Artículo 123. ...</p> <p>A. ...</p> <p>B. ...</p> <p>I. a XII. ...</p> <p>XIII. ...</p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 123. ...</p> <p>A. ...</p> <p>B. ...</p> <p>I. a XII.</p> <p>XIII.</p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho.</p> <p>...</p> <p>...</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración de esta honorable asamblea el presente proyecto de:

DECRETO

Artículo 16. (...)

(...)

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda **solicitud justificada del Ministerio Público o policía** 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.

(...)

Cualquiera puede detener a una persona en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndola sin demora a la disposición de la autoridad civil más cercana y ésta a disposición del **Juez de control en un plazo máximo de ocho horas. El juez deberá calificar sin demora la legalidad de la detención.** Existirá un registro inmediato de la detención.

(...)

(...)

(...)

(...)

Ninguna persona detenida podrá permanecer bajo custodia de la Policía o el Ministerio Público por más del tiempo necesario para trasladarlo y ponerlo a disposición del juez. Todo abuso será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, **a solicitud de la Policía o el Ministerio Público**, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, **registrándose en medios audiovisuales o en su defecto** levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

(...)

Exclusivamente la autoridad judicial a petición de la autoridad que faculte la ley podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el

tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones de la persona detenida con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas de protección, medidas cautelares, providencias precautorias, técnicas de investigación, así como cualquier solicitud que requiera control judicial, para tutelar los derechos de las personas imputadas, de las víctimas u ofendidos y garantizar el éxito de las investigaciones. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces, **policías**, Ministerio Público y demás autoridades competentes.

...

...

...

...

Artículo 17....

...

...

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y **el procedimiento para su autorización judicial**.

...

...

...

...

Artículo 19. El juez de control, después de calificar la legalidad de a detención o existencia de orden de aprehensión, resolverá sobre la solicitud de medida cautelar planteada por el fiscal. Para imponer cualquier medida cautelar deberán existir datos que establezcan el hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión, y que la medida resulta necesaria

para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

En los casos en que se imponga la medida cautelar de prisión preventiva, el Ministerio Público tendrá diez días para presentar su acusación.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **La revisión de las medidas cautelares podrá revisarse en cualquier momento.**

El plazo para dictar **las medidas cautelares podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado**, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado **no sea notificado en caso de la medida cautelar privativa de la libertad**, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

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

Si con posterioridad a la **acusación** por delincuencia organizada el imputado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

(...)

Artículo 20. (...)

A. (...)

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. a II. (...)

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el **juez**, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y los datos **de los testigos que depongan en su contra**.

IV. a IX (...)

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. (...)

II. Coadyuvar con **la Policía y el Ministerio Público**; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público **o la Policía consideren** que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. a IV. (...)

V. (...)

La Policía deberá garantizar **por órdenes del Ministerio Público o de la autoridad judicial** la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas las sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. a VII. (...)

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde **a las Policias y la acusación ante la autoridad jurisdiccional al Ministerio Público o a particulares cuando se trate de acción penal privada.**

(...)

Compete al **Juez Cívico** la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas **o medidas para restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito**; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto **o no cumpliera las horas de medidas para restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito**, se impondrá el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

(...)

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. Las **Policias y autoridades que coadyuvan en la investigación** de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los

fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, **compensación, prestaciones**, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública y **de investigación, así como la capacitación y certificación homologada de mandos policiales**. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Artículo 73.

(...)

I a XX. (...)

XXII. Para expedir:

a) a b) (...)

c) La legislación única en materia **de investigación del delito, del proceso penal**, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

XXII. a XXIX-Z (...)

XXX. (...)

XXXI. (...)

Artículo 107. (...)

I. (...)

II. (...)

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) (...)

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.

En materia penal sólo será procedente contra actos u omisiones fuera del juicio oral que afecten la libertad personal de modo irreparable y una vez que hayan sido agotados los recursos procedentes o cuando sean promovidos por las víctimas, y

c) ...
IV. a XVIII. (...)

Artículo 115. (...)

I a II. (...)

III.

a) a g) (...)

h) Justicia cívica oral, pública e itinerante, seguridad pública, policía municipal y de tránsito, en los términos del artículo 21 de esta Constitución; e

i) (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

IV. (...)

(a a c) (...)

d) Las contribuciones necesarias para sustentar la operación de operación de la Policía y la Justicia Cívica o en su caso, suscribir los convenios necesarios para subsidiar estas de manera total o parcial con apoyo del Estado o la Federación.

e) En los términos del artículo 21 de esta Constitución, al ser la seguridad pública una obligación concurrente de los tres niveles de gobierno y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la fracción tercera inciso h de este artículo; el municipio establecerá los montos proporcionales necesarios para realizar esta función correspondientes a las Aportaciones Federales y Estatales previstas en la Ley de Coordinación Fiscal.

V. a X. (...)

Artículo 123. ...

...

A. ...

B. ...
I. a XII.
XIII.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho.

TRANSITORIOS

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

Segundo. En un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso deberá expedir la legislación correspondiente en materia de investigación del delito, justicia cívica y Sistema Nacional de Procuración de Justicia. En el mismo plazo deberá reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la Ley Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Reglamentaria del Artículo 107 Constitucional en Materia de Amparo.

Los procedimientos que se encuentren en trámite, relacionados con las modificaciones a los preceptos legales contemplados en el presente Decreto, se resolverán de conformidad con las disposiciones que les dieron origen.

La Ley Nacional de Investigación del Delito deberá contemplar los supuestos de procedencia y las reglas de operación para los programas de testigos protegidos que se implementen en los tres órdenes de gobierno.

Tercero. Las reformas en materia de reorganización de las policías entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos por el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Secretario de Seguridad Ciudadana y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin que pueda exceder del 26 de marzo de 2024.

En el caso de las entidades federativas, el presente decreto entrará en vigor en cada una de ellas, previa solicitud de la autoridad encargada de la Seguridad Pública en los Estados a petición de los municipios que reformen su sistema policial, sin que pueda exceder del 26 de marzo de 2024.

Se entenderá por Policía a los y las oficiales pertenecientes a las instituciones de seguridad pública en los términos del artículo quinto, fracción octava, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cuarto. Los derechos laborales de las personas que sean reclutadas bajo el esquema constitucional establecido en el presente decreto, se harán efectivos a partir de su reclutamiento conforme a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Quinto. La transferencia de los Centros de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal que actualmente pertenecen a las Procuradurías o Fiscalías, deberá hacerse a más tardar 180 días después de la entrada en vigor de las reformas a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

Sexto. En un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Congresos Estatales deberán expedir la legislación correspondiente para definir en sus códigos penales los procedimientos para aquellos delitos no culposos o patrimoniales no violentos con penas no privativas de la libertad que serán materia de la Justicia Cívica.

Senadora Patricia Mercado Castro	Senadora Claudia Anaya
Senador Mario Zamora Gastélun	Senadora Claudia Ruíz Massieu
Senador Ángel García Yáñez	Senador Eruviel Ávila Villegas
Senador Gustavo Madero Muñoz	Senador Damian Zepeda Vidales
Senadora Kenia López Rabadán	Senadora Xóchitl Gálvez Ruiz
Senador Emilio Álvarez Icaza	