

# POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ:

Reforma Policial, Investigación  
del Delito y Principio Acusatorio

TOMO I  
Reforma Constitucional

Bernardo León Olea



GOBIERNO DEL  
ESTADO DE MÉXICO



**EDOMÉX**  
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.



**POR UN SISTEMA  
ACUSATORIO EFICAZ:  
REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO  
Y PRINCIPIO ACUSATORIO**

**TOMO I  
REFORMA CONSTITUCIONAL**

**BERNARDO LEÓN OLEA**



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Toluca, México, 2021

**POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA  
POLICIAL, INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO  
ACUSATORIO  
TOMO I  
REFORMA CONSTITUCIONAL**

PRIMERA EDICIÓN

Este trabajo se hizo con el apoyo de Open Society Foundation Mario Arriagada Cuadriello y Aram Barra. Así como la fundamental contribución de: Susana Gabriela Camacho Maciel; Liliana Chapa Koloffon; Pedro Ponce Miranda; Jimena Fuentes.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503  
Col. La Merced, C.P. 50080  
Toluca de Lerdo, Estado de México.



<http://iapem.edomex.gob.mx/>



iapem



@iapem

ISBN:

Toluca de Lerdo, Estado de México, México  
Impreso en México, 2021

# ÍNDICE

## POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL, INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO

### TOMO I REFORMA CONSTITUCIONAL

|   |    |
|---|----|
| <b>PRÓLOGO</b>  | 9  |
| <b>INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN<br/>MATERIA DE INVESTIGACIÓN DEL DELITO,<br/>JUSTICIA PENAL Y JUSTICIA CÍVICA.</b> | 13 |
| <b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>  | 13 |
| <b>ANTECEDENTES</b>   | 13 |
| <b>CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL</b>   | 26 |
| <b>A. FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN<br/>DEL DELITO</b>  | 26 |
| I. Policía Profesional Capacitada y Financiada<br>(Art. 21, 115 y 123)  | 27 |
| a. Carrera Policial Basada en Méritos y<br>Desempeño, no en Jerarquía   | 27 |
| b. Salario Policial Homologado y Derechos Laborales   | 29 |
| c. Academia Nacional para Mandos Policiales   | 31 |
| d. Fondos para Policías   | 33 |
| e. Policías Federales   | 36 |
| f. Coordinación en Materia de Seguridad Pública   | 39 |

|   |        |
|---|--------|
| II. Facultades Plenas de Investigación para las<br>Policías y Control Judicial  | 44     |
| a. Eliminar Conducción y Mando  | 45     |
| b. Actos de Molestia, Técnicas de Investigación<br>y Control Judicial   | 49     |
| i. Cateo  | 49     |
| ii. Intervención de Comunicaciones  | 52     |
| iii. Control Judicial   | 54     |
| c. Facilitar el Inicio de la Investigación: La Denuncia<br>Formal Reminiscencia del Sistema Inquisitivo<br>y principal causa de la Impunidad (Art. 16 y 19)         | 55     |
| a) Requisitos de Procedibilidad e Investigación<br>de Oficio y Ratificación de la Denuncia  | 58     |
| b) Requisito de Procedibilidad en el Sistema<br>Inquisitivo y su Reforma en el<br>Sistema Acusatorio  | 61     |
| c) Flagrancia y Puesta a Disposición<br>ante el Juez (Art.16)   | 64     |
| d) Caso Urgente y Control de Detención  | 72     |
| <br>B. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA ACUSATORIO<br>Y DEPURACIÓN DE REMINISCENCIA DEL<br>SISTEMA INQUISITIVO   | <br>79 |
| I. MINISTERIO PÚBLICO ENFOCADO (Art. 17 y 102)  | 81     |
| a. Investigación  | 82     |
| b. Principio de Oportunidad y Acusación   | 84     |
| c. Calificación Inmediata de la Detención ante el Juez  | 85     |
| d. Soluciones Alternas con Detenido   | 87     |
| e. Control Judicial y Justicia Cívica   | 91     |
| f. Casos sin Detenido   | 92     |
| g. Efectos de la Autonomía y el Sistema Nacional<br>de Seguridad Pública y Profesionalización<br>del Ministerio Público y de las Defensorías<br>Públicas y Privadas | 92     |
| h. Defensoría Privada   | 94     |
| i. Reforma al Art.17 Constitucional   | 96     |
| j. Ministerio Público Federal   | 97     |



**DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 14, 16,  
17, 18, 19, 20, 21, 23, 73, 107, 110, 111, 115, 119 Y 123.  
TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS**

174

**TRANSITORIOS**

197

# PRÓLOGO

Los mexicanos aspiramos a vivir con seguridad, justicia y paz. La presente obra es un extraordinario esfuerzo de confección normativa que responde a dicho ideal. México se encuentra desde hace algunas décadas en una crisis de creciente inseguridad que coarta a la ciudadanía, impide su desarrollo integral y la realización plena de sus potenciales presentes y futuros; crisis de impunidad que, a su vez, anula la confianza en las instituciones y con ello debilita la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho que los mexicanos hemos diseñado, a través de generaciones, en nuestra Constitución.

Tema central para los gobernados, lo es también para los gobernantes. En el caso del Estado de México, el titular del Poder Ejecutivo Estatal, Alfredo del Mazo Maza, plasmó en el Plan Estatal de Desarrollo 2017 – 2023, uno de los pilares de su gestión el de la Seguridad y la Justicia, con base en el cual “la entidad cuenta con una estrategia basada en impulsar la profesionalización de las corporaciones policiacas y de las instituciones de procuración de justicia, además del incremento en la infraestructura tecnológica y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional”, pero a tres años de iniciado el esfuerzo, reconoce que “la seguridad pública sigue siendo el desafío más importante, no solo en el estado, sino en todo el país, por lo que el nuevo modelo policial debe ser perfeccionado y consolidado”.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México, en el afán de contribuir a responder ese planteamiento y sumarse a la construcción de las medidas jurídicas y de gestión que permitan alcanzar ese propósito, en cumplimiento de su mandato de difundir

los planteamientos que brinden solidez a las acciones de gobierno, presenta el trabajo que el lector tiene en sus manos, resultado de la investigación y estudio que el autor ha realizado por más de dos décadas sobre los temas de seguridad, reforma policial y sistema de justicia penal; se nutre además de experiencias recientes respecto de la aplicación de buenas prácticas en algunos municipios y entidades federativas del país que han iniciado con la transformación de sus instituciones policiales, de sus atribuciones y de la interacción con las fiscalías, lo que ha impactado en el ámbito de todo ello en el marco de un modelo acusatorio de justicia penal con resultados alentadores.

Como precisa el autor, los factores sociales de la inseguridad se resolverán con políticas de esa índole, pero el crecimiento exponencial de la criminalidad sólo se explica en el marco de un sistema de justicia penal débil que permite niveles exageradamente altos de impunidad y por ello es fundamental darle orden conceptual, legal, presupuestario y administrativo. Y todo ello lo debemos y podemos transformar.

En ese sentido, la obra plantea fortalecer sustancialmente la investigación del delito; eliminar definitivamente las reminiscencias del Sistema Inquisitivo en el proceso penal, desplegando el Principio Acusatorio; fortalecer la prevención focalizada del delito a través de la Justicia Cívica y de la justicia restaurativa. El autor brinda, generosamente, una hoja de ruta normativa y ejecutiva; es decir, una estrategia integral de abordaje, que abarca reformas a la Constitución y a siete cuerpos normativos secundarios, cuidadosamente confeccionadas para mejorar, por una parte la crisis de inseguridad que atravesamos, por medio de la prevención del delito, la Justicia Cívica y la justicia restaurativa y, por otra parte, disminuir sensiblemente los niveles de impunidad a través del mejoramiento de la investigación del delito y el papel de las policías municipales y estatales, eliminando toda perniciosa reminiscencia del modelo inquisitivo para consolidar el modelo penal de corte garantista, acusatorio, adversarial y oral propio de estados democráticos de Derecho, como México.

En esta extensa obra, el problema más dramático que enfrentamos los mexicanos adquiere visos de solución; de la consulta de esta

obra queda claro que sí se puede resolver la inseguridad, y que es posible recuperar la confianza de los ciudadanos en sus policías, empoderar a la sociedad respecto a sus gobiernos, enseñar a estos últimos a trabajar siendo permanentemente evaluados con base en indicadores ciertos, concretos, objetivos y, sobre todo, transparentes. Estos dos tomos han sido escritos pedagógicamente por quien, no sólo ha formulado una solución teórica, sino que la ha aplicado y demostrado su eficacia en la vida real, transformando el rostro de una ciudad que fue considerada entre las más peligrosas del país, lo que le ha dado a Bernardo León Olea, un cierto aire de leyenda entre los expertos en la materia. Ambos títulos que el IAPEM pone en formato completamente digital a consideración de la comunidad, es un aire de esperanza que nos permite afirmar que sí podemos, y nos dice cómo, vivir con seguridad, justicia y paz.

**Arturo Huicochea Alanis**  
***Presidente***



**Ciudadano Presidente de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión**  
**P r e s e n t e**

Las organizaciones de la sociedad civil abajo firmantes, por conducto de las senadoras y senadores que suscriben esta iniciativa, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente:

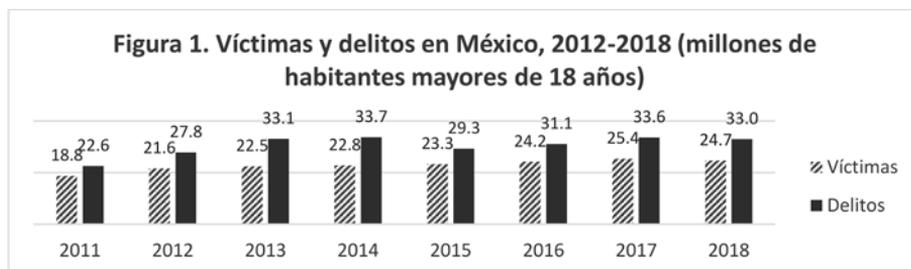
**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 73, 76, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 119 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN DEL DELITO, JUSTICIA PENAL Y JUSTICIA CÍVICA, AL TENOR DE LA SIGUIENTE:**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**ANTECEDENTES**

El problema de seguridad pública en el país sigue siendo muy grave. El número de delitos y de víctimas se ha incrementado de manera sostenida, pasando de 18 a 24 millones de víctimas y de 23 a 33 millones de delitos entre 2010 y 2018 (ver Figura 1). En 2019, el 78.9% de la población manifestó sentirse insegura en su entidad federativa, lo que modifica sus hábitos, sus relaciones con el resto de la sociedad y su visión del futuro <sup>1</sup>, generando una sensación de desasosiego en la sociedad.

2

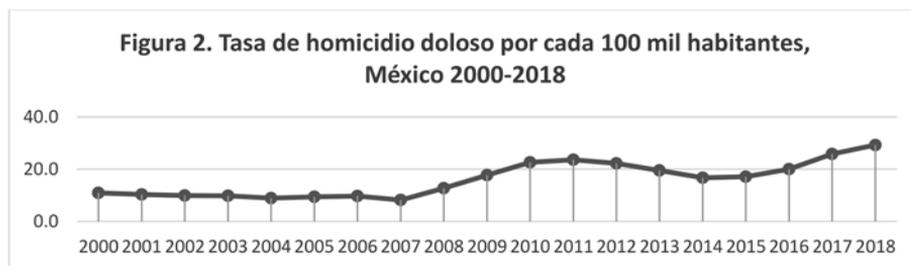


<sup>1</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 y 2019.

<sup>2</sup> Elaboración propia con base en cifras de ENVIPE 2012 a 2019.

El agravamiento del problema de inseguridad también es evidente en las cifras de homicidios intencionales. Mientras que en el año 2000 se cometieron poco menos de 11 mil homicidios, para el año 2018 fueron casi 37 mil. Lo anterior representa un incremento en la tasa de homicidio de 10.9 a 29.3 víctimas por cada 100 mil habitantes (ver Figura 2). Para poner en perspectiva la gravedad de dicha cifra, en 2019 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, señaló a América Latina como la región con más altos índices de violencia homicida en el mundo, con una tasa de 25.9 homicidios por cada 100 mil habitantes.<sup>3</sup> En otras palabras, en la región con el problema más serio de violencia homicida, nuestro país se ubica poco más de 3 puntos porcentuales por encima de la media regional.

4



Si bien el problema de la inseguridad puede ser atribuido a diversos factores demográficos, económicos y sociales, todos ellos lejos del alcance del Sistema de Justicia Penal (SJP) – policías, ministerios públicos, defensores, jueces, ejecución de sanciones–, uno de los factores que en mayor medida contribuyen a que este fenómeno no se resuelva y siga agravándose es la “Impunidad”; es decir, la incapacidad del SJP para investigar los hechos delictivos, ubicar a los responsables, generar evidencia (legal) que los inculpe, procesarlos debidamente y, en su caso, sancionarlos de acuerdo con lo establecido en la ley.

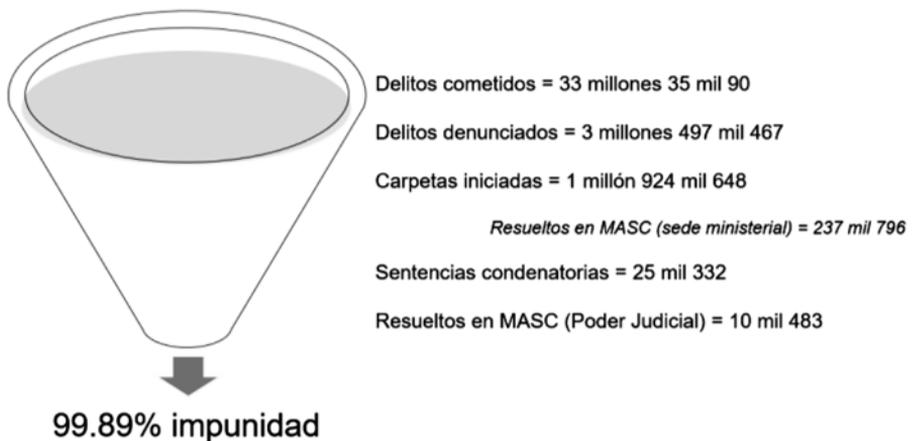
En las últimas décadas, distintas voces han propuesto sólidas metodologías para calcular la dimensión del problema de impunidad en el SJP.

<sup>3</sup> UNODC. Global study on homicide: homicide trends, patterns and criminal justice response.

<sup>4</sup> Elaboración propia con datos de Estadísticas de Mortalidad de INEGI y proyecciones de población a mitad de año 1950-2050 de CONAPO.

Por un lado, Guillermo Zepeda<sup>5</sup> plantea una metodología que toma como base el número de delitos cometidos (calculados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE), y lo compara contra el número de denuncias procedentes ante el Ministerio Público que fueron procesadas ante un juez y que terminaron en una sentencia condenatoria. Siguiendo este cálculo, la tasa de impunidad a nivel nacional sería del 99.89% (ver Figura 3); es decir, la probabilidad de que un criminal sea procesado y sancionado por haber cometido un delito es de apenas poco más del 0.1%.

**Figura 3. Impunidad en México, 2018<sup>6</sup>**



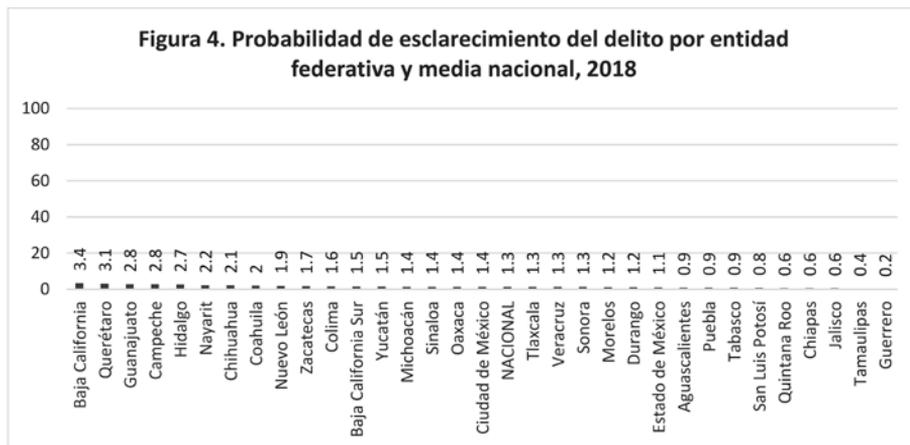
De manera complementaria, el mismo autor propone una medida de probabilidad de esclarecimiento del delito. Este cálculo parte de la comparación entre los delitos declarados, la cifra negra (proporción de delitos no denunciados), y las estadísticas de resolución de asuntos que llegan a conocimiento del Ministerio Público, tal y como lo reportan las propias Procuradurías y Fiscalías de las entidades del país. Siguiendo este método de cálculo, se establece que la cifra negra en 2019 fue del 93.2%; es decir, solo el 6.8% de los delitos ocurridos se denunciaron e integraron en una carpeta de investigación. Ahora bien, de dicha minoría de asuntos que fueron investigados, solo el

<sup>5</sup> Guillermo Zepeda (2004). Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México.

<sup>6</sup> Elaboración propia siguiendo la metodología de Guillermo Zepeda, *op. cit.*, y con datos de ENVIPE 2019, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019 y Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019.

19.4% se resolvió de forma efectiva. En este sentido, la probabilidad de que un delito se denuncie, después se integre en una carpeta de investigación, y posteriormente se resuelva de forma efectiva, es apenas del 1.3% (ver Figura 4).

7



Por su parte, la organización México Evalúa propone un enfoque distinto mediante su Índice de Impunidad. A diferencia de la medición descrita por Zepeda, este índice se enfoca exclusivamente en identificar la impunidad directa, entendida como la capacidad que tiene la autoridad de procesar efectivamente los hechos que son de su conocimiento (denuncias integradas en carpetas de investigación); y no toma en cuenta el segmento de delitos ocurridos que no se denunciaron (cifra negra). En este sentido, vale la pena resaltar que, en la lógica del sistema acusatorio, en este cálculo se contemplan como respuestas efectivas no solo las sentencias condenatorias, sino también las salidas alternas y anticipadas previstas por la legislación. Por otro lado, se desestiman los casos donde hubo sobreesimiento o no ejercicio de la acción penal.

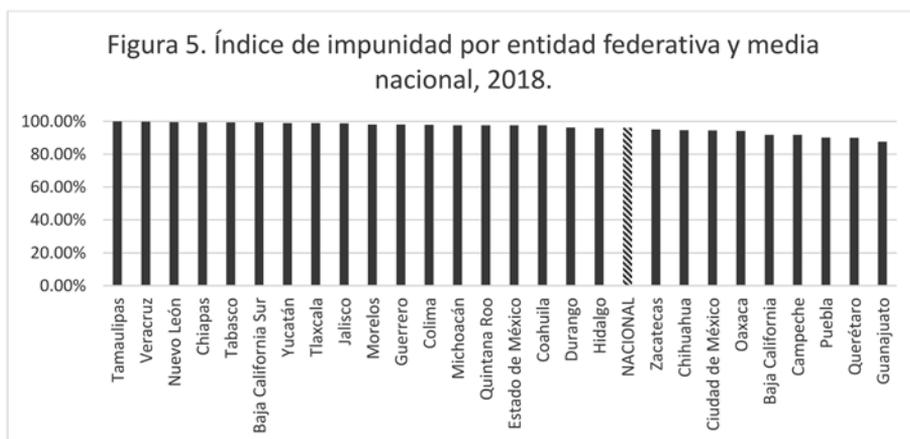
En esta metodología, el índice se expresa en la forma de un porcentaje; mientras mayor sea dicho porcentaje, mayor será la impunidad, lo que implica que hubo un mayor número de casos en los que el SJP no logró ofrecer una respuesta efectiva.

<sup>7</sup> Elaboración propia con base en datos de Zepeda y Jiménez, 2019. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

A pesar de las diferencias metodológicas, este índice también evidencia un elevado nivel de impunidad en el país, con una media nacional de 96.14%; es decir, del total de casos conocidos por las autoridades de procuración de justicia, solo se ofreció una salida efectiva en menos de 4% (ver Figura 5).

Más aun, resulta revelador el análisis que se plantea acerca de las entidades con menores niveles de impunidad (que aun así resulta elevada: la entidad mejor evaluada, Guanajuato, tiene una impunidad del 85.7%). En varias de las entidades mejor evaluadas, la menor impunidad se explica por el uso intensivo de acuerdos reparatorios en sede ministerial y del archivo temporal. Lo primero, sin ser necesariamente negativo, podría indicar una concentración excesiva de recursos en delitos no graves (por ejemplo, patrimoniales no violentos o delitos culposos). Adicionalmente, estos asuntos tienen la peculiaridad de resolverse sin sanción judicial, lo cual puede abrir oportunidades para la corrupción o discrecionalidad en dicha función, desvirtuando su función reparatoria para las víctimas. Por otra parte, el uso del archivo temporal tampoco resulta un indicador negativo en sí mismo, pero resulta preocupante que a nivel nacional únicamente el 3.7% de estas investigaciones se reactivan. En este sentido, el archivo temporal podría estar señalizando una falsa noción de eficiencia en la resolución de asuntos en sede ministerial, sin ofrecer realmente acceso a la justicia para las víctimas.

8



<sup>8</sup> Elaboración propia con información de México Evalúa (2019). “Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México”, publicado por México Evalúa. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2018-3.pdf>

Finalmente, siguiendo el mismo método de cálculo, pero aplicado a los asuntos conocidos y procesados por la Fiscalía General de la República, la organización presenta el índice de impunidad federal. Las cifras no difieren significativamente del fuero común: la impunidad a nivel federal se ubicó en 94.6%; es decir, solo el 5.4% de los asuntos conocidos a nivel federal se resolvió de manera efectiva. Vale la pena llamar la atención sobre un factor relevante: la proporción de casos en los que se determinó el no ejercicio de la acción penal (NEAP) aumentó significativamente. Mientras que en 2015 la proporción de casos determinados como NEAP fue de 36%, en 2018 esa proporción ascendió a 41%. Al igual que se señaló en los casos anteriores, esto podría implicar un espejismo de que se está abatiendo el rezago de casos y mejorando la eficacia del sistema, cuando la realidad bien podría implicar que no se está atendiendo el fondo de los asuntos ni garantizando el acceso a la justicia.<sup>9</sup>

### **Impunidad factor clave de la inseguridad**

Los factores sociales de la inseguridad se resolverán con políticas de esa índole, pero el crecimiento exponencial de la criminalidad solo se explica en el marco de un SJP débil que permite niveles exageradamente altos de impunidad; y por ello es fundamental darle orden conceptual, legal, presupuestario y administrativo.

Es evidente que, con una posibilidad tan baja de que un delincuente sea procesado y sancionado por el sistema de seguridad pública y justicia penal, el incentivo que tienen los individuos para ingresar a las filas de la delincuencia o los delincuentes para seguir delinquir y cometer ilícitos de mayor gravedad e impacto es muy alto. La impunidad genera una espiral ascendente que va integrando nuevos reclutas a las filas de la delincuencia.

### **Cascada de reformas**

Desde 1983, el Estado mexicano ha promovido un importante número de medidas frente al creciente problema de la inseguridad y la criminalidad. La Constitución y las leyes secundarias se han

---

<sup>9</sup> La información descrita en los párrafos anteriores fue obtenida del informe “Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México” (*op. cit.*).

modificado, se han creado nuevos tipos penales y se ha endurecido la sanción a otros ya existentes. Adicionalmente, se han fortalecido las facultades y la autonomía del Ministerio Público y se desarrolló un nuevo sistema procesal penal, y se han creado y reformado diferentes cuerpos de policía, tanto federales como estatales y municipales. También se ha involucrado de manera creciente a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Al mismo tiempo, se han incrementado presupuestos en algunas áreas de seguridad y justicia y se han desarrollado mecanismos de coordinación, capacitación, compensación y servicio de carrera, tanto en policías como en Ministerios Públicos, defensores y jueces.

Asimismo, se han llevado a cabo todo tipo de reformas para controlar los problemas de impunidad, no solo entre criminales sino también entre malos policías, ministerios públicos y jueces que habiendo cometido delitos siguen impunes.

A pesar de dichos esfuerzos, como es sabido, el problema sigue sin resolverse. La inseguridad y la criminalidad siguen siendo la principal preocupación de los mexicanos<sup>10</sup>, una de las principales restricciones para el desarrollo y, de manera creciente, un serio problema de gobernabilidad en distintas regiones del país.

### **Nuevas reformas ¿para qué?**

En este contexto, es importante cuestionarse si ya no es necesario hacer reformas legales y en lugar de eso profundizar y fortalecer la implementación de las reformas que ya se han aprobado, particularmente la de 2008 que permitió la transformación del Sistema Inquisitivo a otro de corte “Acusatorio”, o si todavía es necesario insistir en reformas normativas que eliminen las restricciones que tiene el SJP para resolver de fondo el problema y dejar satisfecha a la sociedad.

---

<sup>10</sup> Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI (2019), el 67.2% de los mexicanos considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja al país hoy en día. Adicionalmente, un 26.3% opina que el principal problema del país es la falta de castigo a delincuentes, mientras que un 18.4% considera que la problemática más importante es el narcotráfico.

La respuesta es afirmativa en ambos casos, es primordial insistir y profundizar en todo lo positivo que ha generado el Sistema Acusatorio, pero al mismo tiempo es fundamental eliminar las restricciones normativas y presupuestales que han impedido su pleno desarrollo y una disminución real, sustancial y definitiva de los niveles de impunidad.

El Sistema Acusatorio ha permitido mejoras sustanciales en el proceso penal, destacadamente, la oralidad y la publicidad de las audiencias, la presencia de los jueces en las mismas. lo que ha permitido mayor claridad en sus resoluciones, los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en sede judicial y aunque de manera marginal, en algunos estados un mejor desempeño –aunque no necesariamente en sus resultados– de policías y fiscalías (Zepeda Lecuona y Jiménez Rodríguez, 2019).<sup>11</sup>

Sin embargo, como ya hemos mencionado, la impunidad sigue siendo exageradamente alta (escondida por la forma en que se presentan las cifras y la definición que se les da) porque las víctimas deciden no denunciar (de inicio 90% de impunidad), por el uso indiscriminado de las salidas alternas o del principio de oportunidad (NEAP) en sede ministerial y por la incapacidad generalizada de casi todas las fiscalías para llevar a cabo investigaciones que permitan procesos penales que protejan *al inocente, procuren que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.*

### **Cobertura, capacidades y facultades para enfrentar al crimen**

La ENVIPE calculó que en 2018 se cometieron alrededor de 33 millones de delitos; sin embargo, no hay un cálculo aceptable del número de delincuentes que los cometieron. No obstante lo anterior, es posible aceptar que no hay 33 millones de delincuentes en México, sino que –considerando que cada delincuente puede cometer varios delitos– la cifra sea mucho menor. Quizás entre 600 mil y 800 mil personas que, en un país de 130 millones de habitantes, equivale a menos del 1% de la población.

---

<sup>11</sup> Este País. Septiembre de 2019.

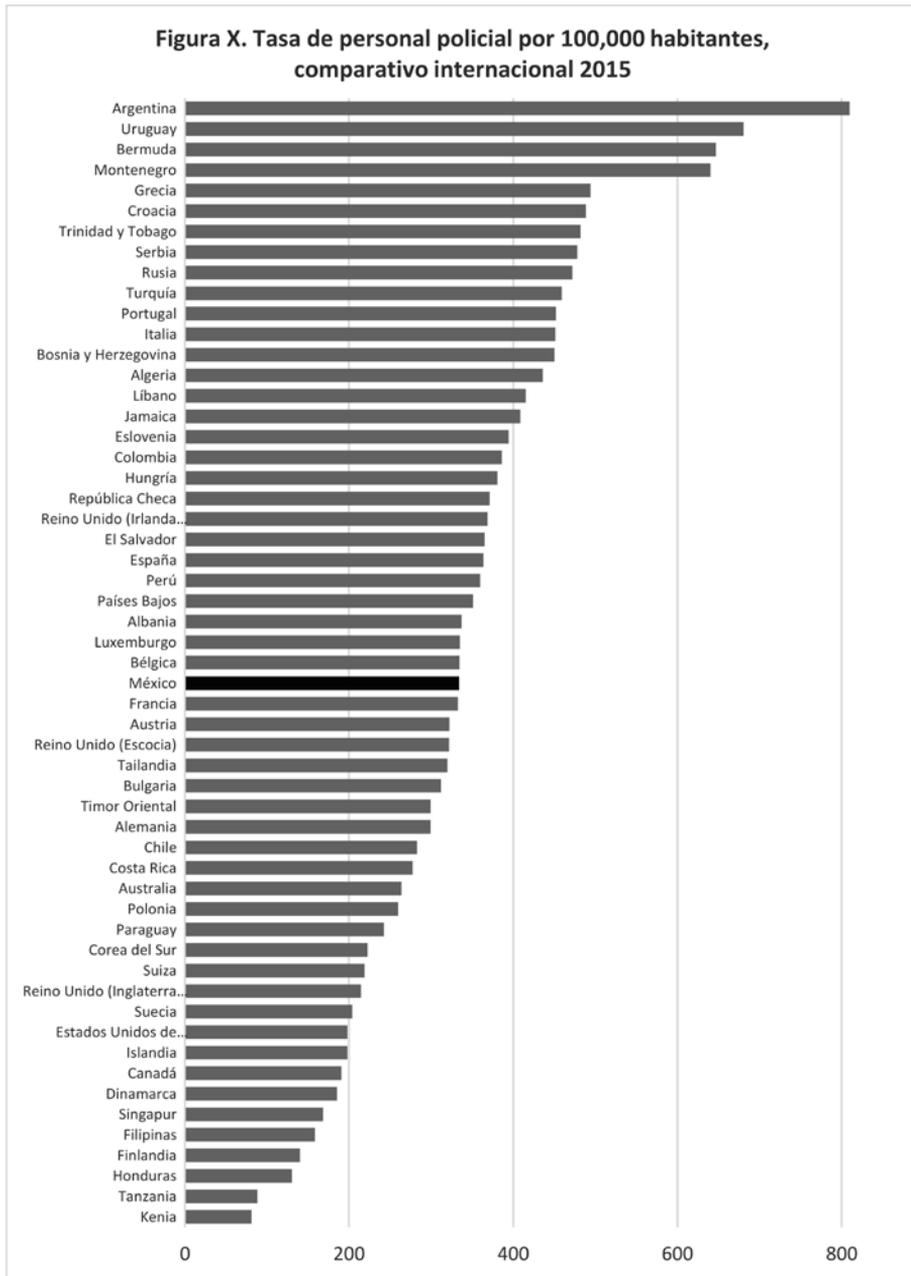
Los diversos registros de INEGI<sup>12</sup> muestran que en 2018 el SJP contaba con 184,443 policías estatales, 153,414 policías municipales y 10,237 policías estatales ministeriales; 12,036 agentes y fiscales del Ministerio Público; 4,216 defensores públicos, 1,563 jueces penales<sup>13</sup>, 38,494 espacios (camas útiles) en Centros Penitenciarios Federales y 181,432 espacios (camas útiles) en los Centros Penitenciarios Estatales, sin contar con todos aquellos delincuentes que no necesariamente reciban como sentencia la privación de la libertad.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC), México tenía en 2015 (año más reciente con la mayor disponibilidad de datos para la comparación internacional) una tasa de 333.99 policías por cada 100,000 habitantes. Al observar dicha cifra en la Figura X, llama la atención que la tasa de personal policial en México es superior a países con mejores condiciones de seguridad, tales como Francia, Alemania y Reino Unido. Lo anterior no necesariamente implica que México ya cuenta con la cantidad suficiente de policías para atender la seguridad; más bien, esto abre la discusión acerca del tipo de facultades, competencias, relaciones institucionales y condiciones generales de trabajo que tienen las corporaciones policiales en otros países, de manera tal que, aun en una cantidad proporcionalmente menor, son más efectivas para garantizar la seguridad.

---

<sup>12</sup> La información detallada en este párrafo se obtuvo de cinco productos de información de INEGI: 1) Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019; 2) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019; 3) Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019; 4) Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019; y 5) Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal 2018-2019.

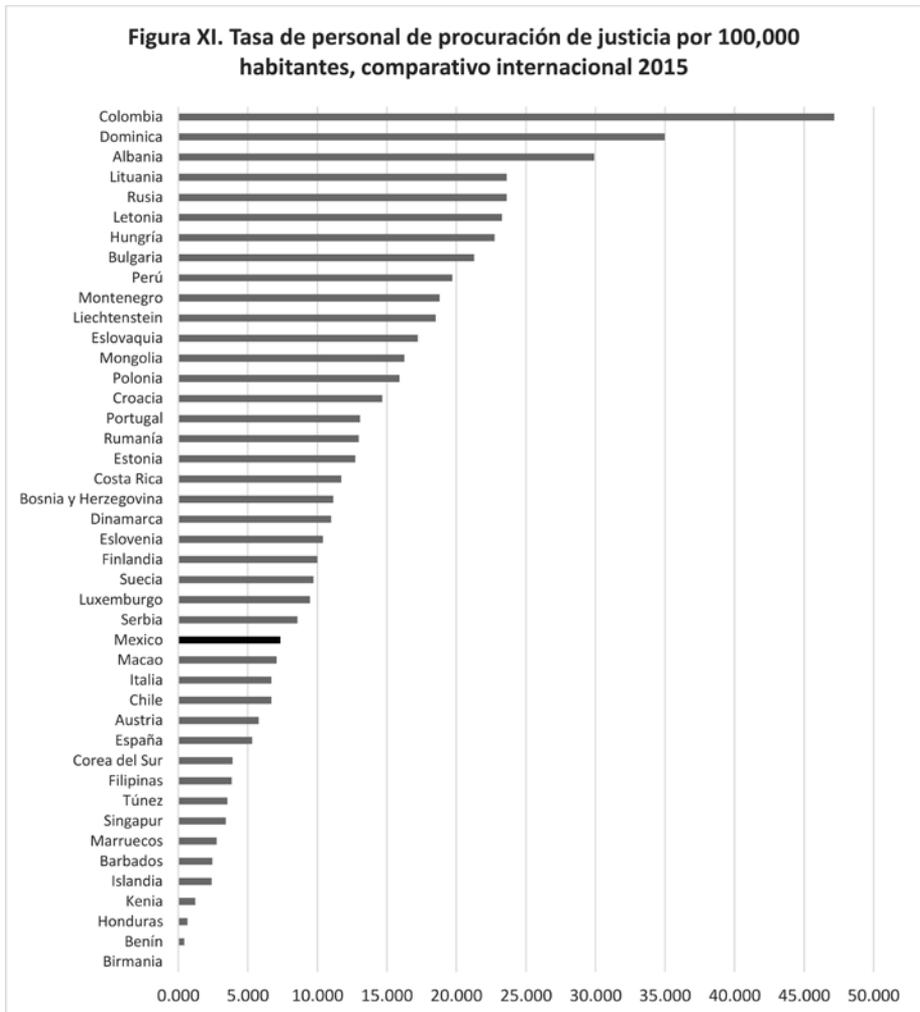
<sup>13</sup> Del ámbito estatal.



<sup>14</sup> Elaboración propia con datos de UNODC (2015). <https://dataunodc.un.org/data/crime/Police%20personnel>

En el mismo sentido, México tiene una tasa de 7.3 funcionarios de procuración de justicia por cada 100,000 habitantes, lo cual lo ubica por debajo de media tabla en la lista de países evaluados (ver Figura XI). Nuevamente llama la atención el hecho de que esta tasa sea mayor que la de países como Italia, Chile, Austria y España, lo cual nuevamente lleva a replantear no solo las necesidades de reclutamiento, sino también de funciones, competencias y ámbitos de responsabilidad.

15



<sup>15</sup> Elaboración propia con datos de UNODC (2017). <https://dataunodc.un.org/data/crime/Prosecution%20personnel>

No obstante lo anterior, la cuestión de tener suficiente cobertura no es suficiente, también es importante que cada institución tenga las facultades legales necesarias para que la expectativa que espera la sociedad de su trabajo se cumpla.

## **Abatir la impunidad**

La presente iniciativa de reforma constitucional y la nueva legislación secundaria que complementan el paquete legislativo tienen el objetivo fundamental de dotar de las herramientas y la claridad legal y presupuestal de que carecen las policías, el Ministerio Público, la defensoría pública y privada, las víctimas, ofendidos e imputados, la autoridad jurisdiccional y la justicia cívica para abatir el problema de la impunidad, a través de tres estrategias fundamentales:

1. Fortalecer sustancialmente la investigación del delito:
  - a. Desformalizando el inicio de la investigación, eliminando restricciones innecesarias para llevar a cabo esta tarea, regulando las actuaciones de la misma y robusteciendo el control judicial sobre los actos de molestia;
  - b. Facultando y profesionalizando a las policías para llevar a cabo con efectividad esta tarea;
  - c. Estableciendo la formación, certificación y control de los mandos policiales, el salario policial homologado y los derechos laborales de los policías;
  - d. Reformulando la lógica del proceso previo a la acusación en delitos de delincuencia organizada;
  - e. Estableciendo las contribuciones y aportaciones de cada ámbito de gobierno a la profesionalización de las policías;
  - f. Actualizando las tareas de investigación de las policías municipales, estatales, la agencia federal de investigación criminal y el auxilio subsidiario de la Guardia Nacional;
  - g. Afinando las tareas de dirección de la investigación por parte del Ministerio Público, evitando cuellos de botella y fortaleciendo su papel jurídico y acusatorio en el sistema; y
  - h. Regulando las actuaciones judiciales preliminares a la acusación cuando las personas hayan sido detenidas en flagrancia o por caso urgente.

2. Eliminar definitivamente las reminiscencias del Sistema Inquisitivo en el proceso penal, desplegando el Principio Acusatorio:
  - a. Estableciendo a la acusación como condición *sine qua non* del inicio del proceso penal y como condición necesaria para librar órdenes de aprehensión o de presentación como formas de conducción al proceso;
  - b. Instaurar con claridad la centralidad del juicio oral como el eje del proceso ordinario y como derecho del acusado;
  - c. Aclarar el papel de las salidas alternas y formas de terminación anticipada, no solo como formas de “descompresión” del sistema sino como herramientas de la “justicia restaurativa” bajo control y supervisión judicial;
  - d. Aclarar el sentido práctico del derecho a la presunción de inocencia, el papel de las medidas cautelares y la prisión preventiva, para evitar la llamada “puerta giratoria”; pero también la violación de derechos de personas inocentes;
  - e. Robusteciendo la autonomía no solo de las fiscalías, sino también de los fiscales del Ministerio Público federal;
  - f. Fortaleciendo la acción penal por particulares a través de la querrela; y
  - g. Instituyendo la obligación del autocontrol colegiado de los abogados privados.
  
3. Fortalecer la prevención focalizada del delito a través de la justicia cívica y de la justicia restaurativa:
  - a. Regulando las facultades de los jueces cívicos; y
  - b. Estableciendo un sistema de justicia restaurativa en dicha instancia, fortaleciendo sus competencias de prevención del delito.

Adicionalmente, se proponen algunos ajustes de consolidación del texto constitucional en la materia para ofrecer mayor claridad en la redacción y en la interpretación de las disposiciones constitucionales en la materia de la presente reforma.

## **CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

### **A. FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO**

Como hemos señalado, la investigación del delito en nuestro país ha tenido una efectividad muy limitada, fundamentalmente porque esta tiene una gran cantidad de restricciones legales y operativas que impiden su pleno desarrollo.

Desde la manera en la que se procesa la noticia criminal, la utilización limitada de las técnicas de investigación necesarias para descubrir a los culpables, las facultades y la capacitación de los investigadores para llevar a cabo su tarea, los incentivos perversos para no investigar sin mayores consecuencias, la relación entre los investigadores y aquellos encargados de la acusación y el proceso, hasta la necesidad de un mayor control judicial de este procedimiento, las policías y los ministerios públicos se enfrentan a la complejidad de descubrir a los culpables del delito, sin las herramientas legales y la capacitación para hacerlo de manera eficiente y con incentivos muy poderosos para evadir dicha responsabilidad.

Bajo esta premisa, la reforma constitucional y la nueva Ley de Investigación que se propone atienden la necesidad de eliminar cada una de esas restricciones que generan impunidad y, al mismo tiempo, robustecen los controles judiciales que garantizan el adecuado uso de las facultades de investigación.

Para el fortalecimiento de la investigación se proponen reformas a los artículos: 16 en lo que se refiere al requisito de procedibilidad de la denuncia y la querrela, las técnicas de investigación como los cateos, la intervención de comunicaciones y el régimen especial de delincuencia organizada. El 17 que se reforma completamente para establecer y robustecer las facultades de investigación del Ministerio Público y la carrera ministerial, como órgano autónomo; pero también el desarrollo de la defensoría pública y privada, cuestión fundamental sobre todo porque se fortalece la acción por particulares. El 21 porque se convierte exclusivamente en el artículo que regula la coordinación en materia de seguridad pública; pero también regula el funcionamiento y las facultades de las policías, la carrera policial

y fortalece sustancialmente la profesionalización. El 102 que, en concordancia con la reforma al 17, regula al Ministerio Público Federal a través de la creación de los fiscales de circuito. Y el 123 que fortalece y protege los derechos laborales y la estabilidad en el empleo de las policías.

Bajo esta premisa, una policía profesional, con seguridad en el empleo, bien pagada y financiada y con facultades para desarrollar adecuadamente su tarea de investigación del delito, así como un Ministerio Público centrado en sus funciones de dirección jurídica de la investigación y de litigación en los tribunales, con un sistema de profesionalización autónomo y competitivo y un Ministerio Público Federal más descentralizado y con controles más estrictos, permitirá eliminar las restricciones que impiden disminuir la tasa de impunidad que ahora agobia a los mexicanos.

## **I. Policía profesional, capacitada y financiada (artículos 21, 115 y 123)**

### **a. Carrera policial basada en méritos y desempeño, no en jerarquía**

A pesar de su vital importancia para abatir la impunidad (**a niveles manejables**), las policías han sido abandonadas por muchísimos años. Los salarios, en general, siguen siendo muy bajos y las prestaciones igualmente raquíticas o inexistentes. La carrera policial –diseñada como si fueran batallones militares– está articulada como un sistema terciario que premia la jerarquía y el tamaño de las corporaciones, en lugar del mérito y el desempeño, y en la práctica anula las posibilidades de crecimiento.

**POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)**

| Esquema de organización operativa y mando en la jerarquía terciaria* |          |         |         |          |       |                        |        |          |              |
|--|----------|---------|---------|----------|-------|------------------------|--------|----------|--------------|
| Grado/Unidad   | Escuadra | Pelotón | Sección | Compañía | Grupo | Agrupamiento de Grupos | Unidad | División | Coordinación |
| Inspector General  |          |         |         |          |       |                        |        |          | 1            |
| Inspector Jefe   |          |         |         |          |       |                        |        | 1        | 3            |
| Inspector  |          |         |         |          |       |                        | 1      | 3        | 9            |
| Subinspector   |          |         |         |          |       | 1                      | 3      | 9        | 27           |
| Oficial  |          |         |         |          | 1     | 3                      | 9      | 27       | 81           |
| Suboficial   |          |         |         | 1        | 3     | 9                      | 27     | 81       | 243          |
| Policía Primero  |          |         | 1       | 3        | 9     | 27                     | 81     | 243      | 729          |
| Policía Segundo  |          | 1       | 3       | 9        | 27    | 81                     | 243    | 729      | 2,187        |
| Policía Tercero  | 1        | 3       | 9       | 27       | 81    | 243                    | 729    | 2,187    | 6,561        |
| Policía  | 3        | 9       | 27      | 81       | 243   | 729                    | 2,187  | 6,561    | 19,683       |
| Total  | 4        | 13      | 40      | 121      | 364   | 1,093                  | 3,280  | 9,841    | 29,524       |

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica<sup>16</sup> –aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública– señala al “sistema terciario” como una de las grandes limitaciones del desarrollo policial.

En estas condiciones, la carrera policial deja de ser atractiva para los mejores candidatos para ingresar en las corporaciones y el reclutamiento elimina casi dos de cada tres aspirantes a ser policías.<sup>17</sup>

\* Esquema de organización operativa y mando en la jerarquía terciaria.

<http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/866045//archivo>

<sup>16</sup> <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf>

<sup>17</sup> Un reporte de la Auditoría Superior de la Federación sobre Policía Federal, con datos de 2011, señala que hubo 66,250 aspirantes, de los cuales solo 46,090 fueron seleccionados para mandarse a C3, el resto descartados. De esos 46,090, solo se presentaron a la evaluación 27,834; de esos, solo aprobaron 6,938. Es decir, solo el 25% de los aspirantes evaluados aprobó el examen (el famoso 1 a 4).

La información está en la página 8 de este documento:

[https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011\\_0013\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0013_a.pdf)

## **b. Salario policial homologado y derechos laborales**

En el Artículo 21, la Constitución solo establece que el Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá coordinar “la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública”. Sin embargo, la Ley General desarrolla el “sistema terciario” como el método para que los policías asciendan en la jerarquía e hipotéticamente aumenten sus ingresos.

Esta anomalía es resuelta en las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública –y que se explican en la correspondiente exposición de motivos– que se presenta dentro de este “Paquete Legislativo”; sin embargo, es fundamental que se regule un “Salario Policial Homologado” en todo el país (por regiones y especialidades), de tal manera que se pueda garantizar la calidad, la motivación y competencia de los reclutas y de los elementos de policía, toda vez que la complejidad del trabajo policial (basado en las reformas que se proponen) requiere personal con mayor preparación para poderlo capacitar en la filosofía, técnicas y estrategias de la policía que México se merece.

A pesar de lo establecido, los salarios de los policías siguen siendo muy bajos; el 36% de los policías estatales<sup>18</sup> y el 60% de los policías municipales<sup>19</sup> reportó un sueldo mensual menor a \$10,000.00. Adicionalmente, la organización Causa en Común documentó que solo el 61% de los policías cuenta con seguridad social y solo el 29% tiene prestaciones de gastos funerarios. Más aun, la misma organización documenta que los policías frecuentemente tienen que pagar de su bolsillo para contar con material de trabajo. Por ejemplo, el 51% de los policías ha pagado por su cuenta para tener calzado o botas; el 44% ha pagado por fornituras; y el 42% ha tenido que pagar por su uniforme.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019. [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=)

<sup>19</sup> INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2019. [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2017/cngmd2017/rechum\\_sp.asp](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2017/cngmd2017/rechum_sp.asp)

<sup>20</sup> Causa en Común (2020). Encuesta ¿qué piensa la policía? [http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2020/06/Qu%C3%A9-piensa-la-polic%C3%ADa-19-\\_-vf.pdf](http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2020/06/Qu%C3%A9-piensa-la-polic%C3%ADa-19-_-vf.pdf)

## POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL, INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

En este sentido, se propone una reforma que crea un Aparatado B específicamente sobre la función policial que incluye un inciso e) (que retoma el actual inciso a)) para añadir a la regulación de la carrera policial, el tema de la compensación que permitiría regular, en la Ley General, la estructura del Salario Policial Homologado y, por lo mismo, el esquema de la carrera basada en méritos y desempeño y no en la jerarquía, que confunde gravemente la carrera policial con la estructura de mandos, desmotivando la permanencia de los policías en las corporaciones.

Por ello, se propone una adición al Artículo 21, incluyendo en el sistema de coordinación el tema de la compensación que permitirá la creación del Salario Policial Homologado.

### **Régimen laboral**

Por otro lado, la peculiaridad del servicio de policía ha impedido que dichos servidores públicos tengan un régimen laboral similar al del resto de los trabajadores, fundamentalmente en lo que se refiere a la reinstalación al servicio, aun cuando la autoridad jurisdiccional haya declarado que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación haya sido injustificada.

Esta disposición, cuya finalidad es la de impedir que los derechos laborales trastornen la disciplina que debe haber en estos cuerpos armados y facilitar su depuración, también ha generado arbitrariedades, injusticias y desmotivación en el personal policial.

Por ello, la reforma en su conjunto, propone fortalecer la carrera, profesionalizar y controlar a los mandos (para evitar arbitrariedades) y robustecer los derechos laborales de los policías sin que se pierda la necesaria disciplina en estas instituciones.

Una de las causas más comunes de separación del servicio policial es la no aprobación del examen de control y confianza (C3). Sin embargo, en la mayoría de los casos, los afectados no tienen acceso a la información, ni a las pruebas documentales que sustenten su separación; por ello es de justicia que los policías tengan acceso a las pruebas y al contenido de las mismas sobre las que se sustenta

su separación. Con esto habrá certeza en los procesos y se evitarán arbitrariedades, además de costos excesivos de indemnización para los erarios públicos.

En este sentido, se propone reformar la fracción XIII del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional, en dos sentidos:

- a) Garantizar que los policías tengan derecho a conocer las pruebas documentales sobre las que se sustenta su separación del servicio; y
- b) Garantizar (sin menoscabo del régimen laboral de excepción) que los órganos disciplinarios de las corporaciones policiales puedan ordenar la reincorporación al servicio de los policías que por resolución jurisdiccional se haya considerado injustificada su separación.

La reforma quedaría de la siguiente manera:

| Vigente  | Reformado  | Observaciones   |
|--|--|---|
| <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>B. Función Policial (...)</p> <p>e) La ley regulará las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, <b>compensación</b>, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las policías, <b>así como la capacitación y certificación de los mandos policiales</b>. 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><b>El artículo 21 se reforma y se modifican los incisos. En el referente a la carrera, se añade el tema de la compensación como objeto de regulación de la coordinación en materia de seguridad pública.</b></p> |

### c. Academia nacional para mandos policiales

Para fortalecer la investigación del delito, la profesionalización y la capacitación y el control sobre las policías es fundamental. El Sistema

## POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL, INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

Nacional de Seguridad Pública desarrolló los exámenes de control y confianza para poder garantizar la honradez e integridad de los policías; sin embargo, no se ha desarrollado un verdadero, obligatorio y robusto sistema de selección, nombramiento, capacitación y control de los mandos policiales, en quienes recae, día a día, las decisiones operativas y el control del personal.

Por ello, la iniciativa propone la creación de una academia nacional para mandos policiales, con el objeto de seleccionarlos, capacitarlos, certificarlos, actualizarlos y mantener un control de su integridad y competencia, de tal manera que un universo certificado y capaz de mandos policiales, con habilidades de liderazgo, puedan, por mérito y en igualdad de circunstancias, acceder a los puestos jerárquicos de las policías municipales, estatales y federales.

La reforma propone que dicha academia sea única y que ningún policía que no tenga su certificación pueda ejercer funciones de mando en ninguna corporación policial, lo que permitirá garantizar a través de su selección, capacitación, certificación y actualización, su competencia y su integridad para ejercer dicho mando, evitando los vicios de “amiguismo” y “compadrazgo” que desmotivan y vician el adecuado desarrollo de las corporaciones policiales.

Es evidente que liderazgos de calidad en las policías permitirán, al mismo tiempo, cuerpos de policía de mayor calidad e integridad en el país, en favor del combate a la impunidad que propone esta iniciativa.

La adición se establece en el nuevo Apartado B. Función Policial, a través de un inciso f) del Artículo 21, que permitiría desarrollar las características de dicha academia de mandos en la Ley General (que se expone en la correspondiente exposición de motivos) y establecer su obligatoriedad, de la siguiente manera:

| Vigente             | Reformado   | Observaciones  |
|---------------------|---|--|
| No hay correlativo. | <p><b>B. Función Policial</b></p> <p><b>f) El Sistema Nacional de Seguridad Pública establecerá, en los términos que la ley establezca, una academia nacional para mandos policiales con el objeto de capacitar, certificar y actualizar a quienes ejerzan funciones de dirección en las policías. Ninguna persona podrá ejercer funciones de mando en dichas corporaciones sin haber aprobado los requisitos que establezca la ley y la capacitación, certificación y actualización en dicha academia.</b></p> | Se adiciona un inciso f) para establecer la academia de mandos y su obligatoriedad para ejercer el mismo en cualquier corporación policial del ámbito de gobierno que sea. |

#### **d. Fondos para las policías**

Una de las claves para poder garantizar salarios dignos y competitivos para las policías, así como capacitación y un equipamiento adecuado, es sin duda la asignación de fondos presupuestales suficientes para llevar a cabo esta tarea.

Hasta ahora, los municipios que cuentan con policía y las entidades federativas han podido fondearlas (con muchos esfuerzos y limitaciones) a través de presupuestos propios y/o con los fondos federales, como FASP o FORTAMUN y con el subsidio FORTASEG; sin embargo, es necesario establecer un sistema que permita un fondeo seguro y adecuado de las corporaciones policiales para garantizar su profesionalidad y desempeño.

La iniciativa propone la corresponsabilidad entre los gobiernos municipales, los de las entidades federativas y el gobierno federal, con el fin de “etiquetar” los impuestos que ya se cobran a nivel local (como predial, nómina, etc.) para fondear a las policías e incentivar su eficacia, a través de los fondos federales que serán complementarios y proporcionales a la recaudación local.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

El detalle se especifica en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que se propone en el presente “Paquete Legislativo”; sin embargo, es necesario que la garantía a la seguridad pública tenga los fondos presupuestales suficientes para que sea una realidad y no quede en el ámbito de las declaraciones y los buenos deseos.

Por ello, se propone una reforma al actual inciso e) del Artículo 21 Constitucional y un nuevo inciso d) de la fracción IV del Artículo 115 Constitucional, con el fin de garantizar la corresponsabilidad en el financiamiento de las policías entre los distintos ámbitos de gobierno; estableciendo la obligatoriedad y exclusividad de establecer las contribuciones necesarias para el adecuado fondeo de las policías.

No obstante lo anterior, en México, a pesar de que los municipios tienen el mismo régimen jurídico sin importar su tamaño y condiciones, es evidente que existen algunos con mayor capacidad económica y financiera que otros, por lo que es necesario establecer un sistema subsidiario que impida que los municipios con menor capacidad carezcan del servicio de policía.

Por ello, se propone en el mismo inciso d) del Artículo 115 Constitucional que en los casos en que los municipios por sus condiciones económicas o financieras no puedan sostener a un cuerpo de policía, podrán convenir con el gobierno federal o de la entidad federativa a la que pertenezcan para que puedan ofrecer el servicio de policía.

La reforma quedaría de la siguiente manera:

| Vigente   | Reformado  | Observaciones |
|---|--|---------------|
| <p>Artículo 21 (...)</p> <p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p> | <p>Artículo 21. (...)</p> <p>Apartado A. (...)</p> <p>a) a c)</p> <p>d) Los municipios y las entidades federativas establecerán una contribución especial y exclusiva para el sostenimiento de sus policías. <b>Los fondos de ayuda federal para las policías, a nivel nacional, serán complementarios y proporcionales a dichas contribuciones y se aportarán a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</b></p>  |               |
| <p>IV. (...)</p> <p>a) a c)</p>   | <p>IV. (...)</p> <p>a) a c)</p> <p><b>d) Los municipios establecerán una contribución con el fin de sostener el desarrollo de la Policía Municipal en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, los cuales se podrán descontar de las contribuciones establecidas en el inciso a) y c) y cuyo monto no podrá destinarse a otros fines.</b></p> <p><b>Las entidades federativas o el gobierno federal podrán convenir subsidiariamente el servicio de policía con los municipios que por sus condiciones no puedan cubrir el desarrollo de su policía municipal.</b></p> |               |

### **e. Policías federales**

Es evidente que la labor de las policías municipales y estatales difiere en el impacto y la magnitud de su función. Aunque las policías municipales y estatales atienden el mayor volumen de faltas administrativas y delitos, las policías de la federación deben investigar una cantidad menor de asuntos, pero de mayor gravedad como delincuencia organizada.

En 2019, el Constituyente Permanente elevó a nivel constitucional a la Guardia Nacional, como una policía civil que atendería los asuntos de competencia federal, pero que también sería subsidiaria en los municipios y estados que lo requirieran para hacer labores de policía local.

No obstante lo anterior, la federación tiene otra policía federal en la Fiscalía General de la República (la Agencia *federal* de Investigación Criminal), que es la encargada de cumplir las órdenes de investigación del Ministerio Público Federal.

Consideramos que es fundamental, para el abatimiento de la impunidad, que las policías tengan facultades plenas de investigación (como se explica más adelante), por lo que la Agencia *federal* de Investigación Criminal, como policía civil encargada de la investigación de los delitos federales, debe elevarse a rango constitucional como agencia del Estado mexicano encargada de llevar a cabo esta tarea.

Esto permitiría que la Guardia Nacional cumpla su papel en la materia federal y como policía subsidiaria de los municipios y las entidades federativas; y que el Estado mexicano cuente con una agencia especializada en la investigación de delitos federales, distinta a la Guardia Nacional.

La presente iniciativa propone que el director de dicha agencia sea nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del titular de la secretaría del ramo de seguridad pública y con la ratificación del Senado. Además, para asegurar su autonomía en la investigación de los delitos, se propone que dure en su encargo siete años y solo pueda ser removido en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

Es importante resaltar que, considerando la autonomía de la Fiscalía General de la República, enfocada a la dirección jurídica de la investigación y con el monopolio de la acción penal en lo que a delitos federales se refiere, dirigirá los trabajos de dicha agencia de investigación, pero no tendrá el mando jerárquico de la misma, el cual estará en la secretaría del ramo de seguridad pública, lo que permitirá generar un adecuado equilibrio para la eficacia, autonomía y control de sus funciones.

También es relevante señalar que, para el ejercicio de la acción penal en materia federal, la Fiscalía General de la República seguirá emitiendo mandatos ministeriales, que serán de cumplimiento obligatorio para la agencia de investigación, pero también para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se requiera en los términos de la ley.

La Agencia Federal de Investigación Criminal será una policía especializada en investigar los delitos más graves que se cometen en el país y aunque su titular sea propuesto por el titular de la secretaría del ramo de seguridad pública, tendrá plena autonomía (obviamente con el control interno y jurisdiccional debido) para establecer las técnicas de investigaciones y las particularidades que estos delitos implican.

En este sentido, la relación entre la Agencia Federal de Investigación Criminal y la Fiscalía General de la República permitirá delimitar adecuadamente la actuación de cada una y articular las tareas de investigación con las tareas del Ministerio Público Federal, sin mezclar ni confundir sus funciones.

Con base en lo anterior, se propone un Apartado C y otro D en el Artículo 21 Constitucional de la siguiente manera:

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente   | Reformado  | Observaciones   |
|---|--|---|
| <p>Artículo 21. (...)<br/>...</p> <p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones. La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p> | <p>Artículo 21. (...)<br/>...</p> <p><b>C. Guardia Nacional</b></p> <p>a) La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son <b>los señalados en el Apartado B</b> de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>b) La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p> <p>c) La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p> | <p>Se integra la Guardia Nacional en el nuevo Apartado C del Artículo 21 Constitucional, pero sus funciones y facultades no se modifican.</p> |

| Vigente | Reformado  | Observaciones  |
|---------|--|--|
|         | <p><b>A. Agencia Federal de Investigación Criminal</b></p> <p>a) Se establece la Agencia Federal de Investigación Criminal como policía especializada en la investigación de los delitos federales y aquellos del fuero común en donde haya conexidad en los términos de la ley y de esta Constitución;</p> <p>b) Su director será nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del titular de la secretaría del ramo de seguridad pública y ratificado por el Senado; durará en su encargo siete años, podrá ser ratificado para otro periodo adicional y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>c) La Agencia Federal de Investigación Criminal tendrá autonomía operativa para el ejercicio de sus funciones de investigación en los términos de la ley y de esta Constitución.</p> | <p>Se eleva a rango constitucional la Agencia Federal de Investigación Criminal, como policía adscrita al ramo de seguridad pública, especializada en la investigación de los delitos y cuyo titular tendrá autonomía en el desempeño de sus funciones de investigación.</p> |

#### **f. Coordinación en materia de seguridad pública**

La reforma policial que se propone no solo busca eliminar las restricciones que impiden la profesionalización policial y su eficaz desempeño, sino que también plantea la modificación del Artículo 21 Constitucional *in toto* para enfocarlo exclusivamente en la garantía

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

de seguridad pública, estableciendo, además de la propia reforma policial, una visión más enfocada pero efectiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (que se regula a detalle en la Ley General).

La iniciativa propone modificar el Artículo 17 Constitucional para que las funciones y facultades del Ministerio Público se regulen en ese artículo, separando al Ministerio Público, con base en su autonomía, del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que no implica una adecuada coordinación, sino que se clarifica tanto en el artículo 17 como en la Ley Nacional de Investigación del Delito y el Código Procesal Penal que se proponen.

Adicionalmente, se reforma el artículo 14 que integra todo lo referente al “debido proceso” integrando lo referente a las facultades de la autoridad judicial en materia de su facultad exclusiva para la imposición, modificación y duración de las penas y el artículo 20 para incorporar lo referente a las reglas de competencia de la Corte Penal Internacional.

En la misma lógica, se modifica el artículo 23 para regular lo referente a las faltas administrativas con la innovación de la justicia cívica.

De esta manera, la garantía y los mecanismos de la seguridad pública se consolidan en el artículo 21, que establece con mayor claridad la tarea policial y la coordinación en seguridad pública.

Para ello se mantiene el encabezado referente a la distribución de competencias y los objetivos de la seguridad pública. Adicionalmente, se obliga a la coordinación en los tres ámbitos de gobierno y se mantiene la regulación sobre el Sistema Nacional de Información, la formulación de políticas de prevención, la participación social y el tema de los fondos de ayuda federal de los que se habló en el inciso d).

La Ley General despliega las facultades del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de coordinación; pero también en lo que se refiere a la nueva carrera policial, a sus facultades, fondos y sistema de información.

El artículo 21 quedaría de la siguiente manera:

| Vigente  | Reformado   |
|--|---|
| <p><b>Artículo 21.</b> La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función.</p> <p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p> <p>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</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>Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p> <p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p> | <p><b>Artículo 21.</b> La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.</p> <p>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:</p> <p>A. Bases de Coordinación:</p> <p>a) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación, al que esta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.</p> <p>b) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente   | Reformado  |
|---|--|
| <p>El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.</p> <p>El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p> <p>La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</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>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>c) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención <b>social</b> del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>d) Los municipios y las entidades federativas establecerán una contribución especial y exclusiva para el sostenimiento de sus policías. <b>Los fondos de ayuda federal para las policías, a nivel nacional serán complementarios y proporcionales a dichas contribuciones y se aportaran a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</b></p> <p>B. Función Policial:</p> <p>a) La función policial estará a cargo de las policías municipales, de las policías de las entidades federativas, de la Guardia Nacional y de la Agencia de Investigación Criminal;</p> <p>b) Las policías, incluyendo a la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional;</p> <p>c) La actuación de las policías se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>d) Son facultades de las policías la prevención de las faltas administrativas y los delitos, la investigación de los mismos en los términos de la ley y en las respectivas competencias que esta Constitución señala;</p> |

| Vigente  | Reformado  |
|--|--|
| <p>b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que esta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.</p> <p>c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p> <p>d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p> <p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p> | <p>e) La ley regulará las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, <b>compensación</b>, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las policías, <b>así como la capacitación y certificación de los mandos policiales</b>. 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>f) <b>El Sistema Nacional de Seguridad Pública establecerá, en los términos que la ley establezca, una academia nacional para mandos policiales con el objeto de capacitar, certificar y actualizar a quienes ejerzan funciones de dirección en las policías. Ninguna persona podrá ejercer funciones de mando en dichas corporaciones sin haber aprobado los requisitos que establezca la ley y la capacitación, certificación y actualización en dicha academia.</b></p> <p><b>C. Guardia Nacional</b></p> <p>a) La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el Apartado B de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>b) La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente   | Reformado  |
|---|--|
| <p>La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p> | <p>c) La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p> <p><b>D. Agencia Federal de Investigación Criminal</b></p> <p>a) Se establece la Agencia Federal de Investigación Criminal como policía especializada en la investigación de los delitos federales y aquellos del fuero común en donde haya conexidad en los términos de la ley y de esta Constitución;</p> <p>b) Su director será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del titular de la secretaria del ramo de seguridad pública y ratificado por el Senado, durará en su encargo siete años, podrá ser ratificado para otro periodo adicional y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>c) La Agencia Federal de Investigación Criminal tendrá autonomía operativa para el ejercicio de sus funciones de investigación en los términos de la ley y de esta Constitución.</p> |

## II. Facultades plenas de investigación para las policías y control judicial

Aunque la profesionalización de las policías es condición *sine qua non* para abatir la impunidad, no lo es menos el dotarlas de las facultades de investigación necesarias para garantizar su eficacia en esta tarea.

La responsabilidad de combatir la impunidad por parte de las policías debe estar estrechamente relacionada con las facultades y los controles necesarios para asumir plena y responsablemente esta facultad.

La nueva Ley Nacional de Investigación del Delito, que se propone como parte de este paquete legislativo, regula las tareas de investigación y los controles necesarios para llevar a cabo esta tarea por parte de las policías y el Ministerio Público; sin embargo, es necesario ajustar el artículo 16 y 21 constitucionales, no solo para afianzar la garantía de control judicial sobre los actos de molestia que genera la investigación del delito, sino también para hacer más eficaces y accesibles las técnicas de investigación en el combate a la impunidad.

Por ello la reforma propone:

**a. Eliminar la conducción y mando**

Aunque la Constitución no lo señala expresamente, la fracción II del Apartado A del Artículo 52 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública exige que para asumir las funciones de Ministerio Público se deba *“contar con el título de licenciado en derecho expedido y registrado legalmente, con la correspondiente cédula profesional”*.

Es evidente que la razón por la cual la Ley General exige este requisito deriva de la función del Ministerio Público, como el perito en derecho que puede dirigir una investigación, con el exclusivo fin de articular los elementos necesarios para ejercer o no la acción penal ante los tribunales.

Para llevar a cabo, materialmente, una investigación de delitos sencillos o complejos, se requieren diferentes habilidades: desde aquellos que reciben la noticia del delito, intuyen hipótesis sobre los indicios, son primeros respondientes y procesan la escena del hecho; hasta aquellos que entrevistan testigos, acumulan la evidencia, analizan la información, elaboran su “teoría del sospechoso” y documentan la investigación.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

Bajo estas premisas, la lógica de la investigación material y la lógica de la acción penal requieren habilidades distintas. Y aunque al final la meta común es abatir la impunidad, los objetivos de cada uno son distintos: para el investigador la meta es descubrir la verdad de los hechos y acumular la evidencia que lo pruebe, mientras que para el Ministerio Público (titular de la acción penal pública) el objetivo es que, ante el juez, dicha evidencia transforme la verdad de los hechos en verdad jurídica, a través de la prueba y los alegatos que puedan conducir a la condena.

El Inciso a) de la Fracción IV del Apartado A del Artículo 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, exige que para ser policía investigador se deberá acreditar que se ha concluido la “*enseñanza superior o equivalente*”, sin mencionar alguna especialidad en particular, básicamente porque las habilidades de “investigación” son distintas de las habilidades de “litigación”. Las primeras pueden ser de distinta índole, mientras que las segundas son exclusivamente para peritos en derecho.

Desde que el Ministerio Público se elevó a rango constitucional y se le otorgó el monopolio de la acción penal pública, se señaló que la *persecución* de los delitos es responsabilidad del Ministerio Público y se añadía a la *policía judicial* (ahora ministerial o investigadora), siempre bajo la autoridad y mando del propio Ministerio Público.

Con el paso de los años, el artículo 21 se ha reformado en diversas ocasiones; pero en 1996 se modificó la fórmula para añadir la palabra “investigación” previo a la “persecución” y en lugar de autoridad y mando sobre la “policía judicial”, se estableció que quien investiga es el Ministerio Público y que la policía que esté bajo su autoridad y mando inmediato solamente lo auxiliará.

Para la reforma de 2008, nuevamente se modificó la fórmula señalando que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a “las policías” es decir, a ***todas las policías***, no solamente aquellas que se encuentran en la estructura orgánica de las fiscalías o procuradurías sino también a aquellas que están en las instituciones policiales.

No obstante, esta reforma de la primera frase del artículo 21, la segunda frase establece que en su función de investigación del delito las policías deben estar “bajo la conducción y mando” del Ministerio Público.

Del primer párrafo del artículo 21 se debe entender que al Ministerio Público le corresponde **investigar** los delitos por sí mismo; pero en el caso de que lo haga la policía (cualquier policía), deberá conducirla y mandarla. En consecuencia, el Ministerio Público tiene una doble función en la investigación: llevarla a cabo por sí mismo y/o dirigir la que haga la policía.

Sin embargo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no exige que el Ministerio Público tenga habilidades de investigador; que, como se ha señalado, son distintas a las de licenciado en derecho, que sí le exige la ley.

La cuestión de fondo tiene que ver con la eficacia de la investigación y con la especialidad de cada funcionario. En el esquema actual, de la “conducción y mando”, las policías locales que tienen mayor contacto con los delitos y las víctimas se inhiben de recibir denuncias y de investigar delitos porque no hay un proceso cierto ni claridad sobre el significado operativo de la “conducción y mando”. Sin embargo, esto se ha intentado resolver en algunas entidades federativas a través de “oficios de investigación” o convenios muy puntuales sobre hechos o denuncias que conozca el MP o la policía, lo cual a todas luces resulta insuficiente.

La policía municipal conoce de una gran cantidad de hechos y recibe noticias de delitos que por diversas razones no se denuncian; no obstante, esta información y estos hechos son parte del análisis delictivo de las policías, que utilizan para evaluar la criminalidad en su zona de competencia.

Este es un proceso que acumula gran información y tiene el potencial de detonar investigaciones delictivas, de acotar la actuación de las personas que están cometiendo delitos y, sobre todo, de generar evidencia sobre determinadas personas para que puedan ser

## POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL, INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

procesadas. Sin embargo, en la medida que la policía no tiene denuncias “formales” ni oficios de investigación de hechos que no se han denunciado “formalmente”, entonces la información de la policía deja de tener la eficacia que podría tener.

En este sentido, no es solamente “mejorar” la conducción y mando sino liberar la capacidad de investigación de la policía, sin el “cuello de botella” que implica la intermediación del Ministerio Público en la investigación.

Esto es muy visible en los delitos del fuero común; pero en los delitos federales, especialmente en los de delincuencia organizada, puede ser más dramático que las policías federales u otras dependencias de gobierno tengan información sensible sobre delitos federales y tengan que “denunciarlos” o “querrellarse” para que se inicie una investigación por parte del Ministerio Público, cuando estas agencias podrían llevar a cabo la investigación de principio a fin.

Para que se hagan más investigaciones y sean más eficaces resulta fundamental ampliar la capacidad de las policías para llevar a cabo este proceso sin la “conducción y mando”, lo que no implica que, al final, el Ministerio Público deba “dirigir” la investigación, con el fin de ejercer acción penal, tanto a nivel local como federal, lo que permite depurar la investigación o mejorar sus elementos probatorios. Pero debe quedar claro que son dos cosas diferentes.

Esto no implica que el Ministerio Público esté atado de manos y no pueda –además de dirigir la investigación– solicitar documentos, ordenar diligencias o entrevistar testigos; lo que quiere decir es que su función más importante es el ejercicio de la acción penal, mientras que para las policías su función fundamental es la investigación del delito y todo lo que ello implica.

Por esto, la presente iniciativa propone no solo eliminar la “conducción y mando” –porque daña la eficacia y la cobertura de la investigación– sino también refuerza la necesaria autonomía del Ministerio Público, al dejar de formar parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como tampoco lo son los poderes judiciales locales y federal.

Como se señaló anteriormente en esta Exposición de Motivos, el Artículo 21 Constitucional se enfocaría a la garantía de seguridad pública, que incluye la investigación de los delitos; y la función del Ministerio Público estaría regulada –como se explicará más adelante– en la reforma a los artículos 17 y 102 constitucionales.

Por ello, se propone que en un nuevo inciso d) de un nuevo Apartado B del Artículo 21 Constitucional se establezcan con claridad las facultades de las policías, de la siguiente manera:

| Vigente   | Reformado   | Observaciones  |
|---|---|--|
| <p><b>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función.</b></p> | <p>Artículo 21. (...)</p> <p>B. Función Policial:</p> <p>a) a c)</p> <p>d) Son facultades de las policías la prevención de las faltas administrativas y los delitos, la investigación de los mismos en los términos de la ley y en las respectivas competencias que esta Constitución señala;</p> | <p>Es facultad de las policías investigar los delitos sin que haya conducción y mando.</p> |

## **b. Actos de molestia, técnicas de investigación y control judicial**

### **i. Cateo**

La investigación del delito requiere, en muchos casos, actos de molestia que afectan a las personas, su familia, domicilio, papeles o posesiones. La Constitución acepta que los derechos de los individuos tengan algunas excepciones –debidamente reguladas– cuando la necesidad de investigar eficazmente un delito ofrezca un bien mayor para la sociedad que el propio acto de molestia.

En este sentido, el equilibrio entre el acto de molestia para la eficacia en la investigación del delito y la protección de los derechos de los individuos siempre será una tarea compleja de regular y de aplicar en cada caso.

El cateo es una de las formas que ilustran mejor esta paradoja de los derechos constitucionales ya que es una técnica de investigación necesaria para obtener pruebas acerca de la comisión de un delito; pero también es un acto que violenta lo máspreciado para un individuo, como su domicilio, sus posesiones, familia o documentos.

### **Solicitud del Ministerio Público y la policía**

Desde la Constitución de 1824 se han establecido los derechos de los individuos y los casos y las formas excepcionales en los que la autoridad puede vulnerarlos. En la Constitución de 1917, originalmente, se establecía que el cateo solo podía ser autorizado por la autoridad judicial sin mencionar quien podría solicitarlo de la siguiente manera:

*“En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir...”*

En la reforma constitucional de 1993 se añadió a la solicitud de la orden de cateo la exclusividad del Ministerio Público para solicitarla, lo que en su momento se consideró una garantía, toda vez que el Ministerio Público era la única autoridad investigadora, de la siguiente manera:

*“En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público...”*

Sin embargo, como se ha mencionado en esta Exposición de Motivos, una Policía profesional, bien capacitada, pagada y certificada, con mandos formados y supervisados en la academia nacional y sobre todo con la responsabilidad de la investigación de los delitos, debe poder solicitar directamente ante la autoridad jurisdiccional, sin intermediación del propio Ministerio Público, órdenes de cateo, con el fin de llevar a cabo exitosamente sus investigaciones.

De otra manera, el “cuello de botella” se mantendría en detrimento de las investigaciones y de su efectividad. Por ello, se establece en la reforma que la autoridad judicial solo podrá expedirlo a solicitud de **la Policía o el Ministerio Público.**

### **Cateo solo para inspección y búsqueda de objetos**

A pesar de lo anterior, es muy importante señalar que no solo se mantiene el control judicial de este proceso y las debidas garantías a los individuos, sino que también, considerando que el “cateo” es un acto de molestia que se utiliza como técnica de investigación para ingresar a locales para buscar objetos que hagan prueba, debe eliminarse lo referente a la aprehensión de personas ya que eso corresponde a la orden de aprehensión, que en el sistema acusatorio solo puede librarse posterior a la acusación y no antes de eso, por lo que se elimina lo referente a **“la persona o personas que hayan de aprehenderse”** para precisar que el cateo es para el ingreso a locales y la **búsqueda** de objetos.

En cualquier caso, si al interior de local se descubre que una o varias personas están cometiendo un delito, o que tienen una orden de aprehensión, o que hay una investigación por delito grave, es evidente que deberán ser detenidas por cumplirse los requisitos de la flagrancia o el caso urgente como se expresa más adelante.

Es importante mencionar que sería una reforma trunca, que busca eliminar los “cuellos de botella” que impiden abatir la impunidad, si facultando a la policía para investigar los delitos, se le impide solicitar las órdenes de cateo o se mantiene la intermediación del Ministerio Público, lo que al final tendría el mismo resultado, considerando las restricciones que tenemos ahora.

Con base en lo anterior, la propuesta de reforma quedaría como sigue:

| <b>Vigente</b>  | <b>Reformado</b>   | <b>Observaciones</b>  |
|---|--|---|
| En toda orden de cateo, que solo 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 | <b>III.</b> En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud <b>de la Policía o el Ministerio Público</b> , se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levan | Se añade la facultad de la policía para solicitar el acto de molestia y se elimina lo referente a la aprehensión de personas. |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente  | Reformado  | Observaciones |
|--|--|---------------|
| limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. | tándose 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. |               |

## ii. Intervención de comunicaciones

En la misma lógica de la reforma al procedimiento para solicitar y llevar a cabo los cateos, la intervención de comunicaciones es una técnica de investigación que añade una gran eficacia a la investigación de los delitos.

En esta época donde la tecnología y las comunicaciones son una herramienta fundamental del delito es imprescindible –con los controles judiciales debidos– que las policías (capacitadas, bien pagadas, especializadas, certificadas y con mandos preparados), además del Ministerio Público, puedan, con el control judicial debido, solicitar el acto de molestia de intervención de comunicaciones.

En este sentido, la redacción actual obliga a que solamente la “autoridad judicial federal” pueda autorizar dicho acto de molestia y que solamente la pueda solicitar la “autoridad federal que faculte la ley” o “el titular del Ministerio Público de la entidad federativa”, lo que genera una enorme restricción y “cuello de botella” a la eficacia de las investigaciones.

Nuevamente es fundamental para que los investigadores puedan utilizar esta técnica de investigación, que la autoridad judicial del fuero común también pueda –en los casos que le competan– revisar la pertinencia de la medida y autorizarla, lo que además de la eficacia garantiza la protección de los derechos individuales en la investigación y en el proceso.

Se añade en la propuesta de reforma que la autoridad investigadora justifique que la investigación que está realizando es por un delito calificado como grave por la ley, de tal manera que este acto de molestia realmente se justifique porque afecta más a la sociedad el permitir que dicho delito quede impune que la vulneración de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

La propuesta de reforma quedaría como sigue:

| Vigente  | Reformado  | Observaciones  |
|--|--|--|
| <p>Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de estas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.</p> <p>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,</p> | <p><b>IV.</b> Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de estas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.</p> <p>Exclusivamente la autoridad judicial, a petición de <b>la Policía o del Ministerio Público</b>, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, <b>justificar que se investiga un delito calificado como grave</b> y expresando además, el tipo de interven</p> | <p>Se faculta a las policías investigadoras del fuero común a solicitar la intervención de comunicaciones y a la autoridad jurisdiccional local a autorizarla exclusivamente en la investigación de delitos calificados como graves.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente   | Reformado   | Observaciones |
|---|---|---------------|
| 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. | ción, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. |               |

### iii. Control judicial

En el mismo sentido de los numerales anteriores, se mantiene el control judicial de dichas intervenciones y se obliga a las policías, al igual que al Ministerio Público, a tener un registro fehaciente de las comunicaciones entre jueces, policías y Ministerio Público y sujetarse a las reglas establecidas para la intervención, con el fin de evitar que carezcan de valor probatorio.

Finalmente, cabe mencionar que el párrafo referente a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y el que aclara que dichas intervenciones deben ajustarse a la ley permiten dejar claro que, en caso contrario, carecerán de todo valor probatorio. Esta disposición, sumada a lo establecido en la fracción IX del Apartado A del Artículo 20 Constitucional, son la garantía más importante del uso adecuado de esta técnica de investigación.

Como se ha mencionado reiteradamente, en el presente “paquete legislativo” se presenta la Ley Nacional de Investigación del Delito, que regula con mayor detalle este acto de molestia.

La propuesta de reforma quedaría como sigue:

| Vigente   | Reformado   | Observaciones |
|---|---|---------------|
| Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y | <b>V.</b> Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, |               |

| Vigente  | Reformado  | Observaciones |
|--|--|---------------|
| <p>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.</p> <p>Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio.</p> | <p>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, <b>policías, Ministerio Público</b> y demás autoridades competentes.</p> <p>Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio.</p> |               |

**c. Facilitar el inicio de la investigación: la denuncia formal, reminiscencia del sistema inquisitivo y principal causa de la impunidad. (Artículos 16 y 19 constitucionales)**

Como se ha venido insistiendo, según la ENVIPE-INEGI 2019, el 93.2% de los delitos no se denuncian, lo que de entrada permite afirmar que, antes de que el SJP entre en acción, más del 93.2% de los delitos quedan impunes.

Por lo que la primera y mayor causa de impunidad en nuestro país es justamente el sistema de denuncia que oferta el SJP a las víctimas.

Cuando la ENVIPE-INEGI 2019 indaga sobre los motivos que tienen las víctimas para no denunciar, afirmaciones como: “pérdida de tiempo”, “desconfianza de la autoridad”, “trámites largos y difíciles”, “actitud hostil de la autoridad” y “miedo a que los extorsionaran”, son las razones que expresa el 63% para aceptar con resignación

la impunidad de su victimario y la ausencia de justicia, con tal de no tener que ir a una agencia del Ministerio Público para llevar a cabo ese trámite.

Paradójicamente, aun cuando la llamada “cifra negra” es tan alta, las policías (en particular las municipales) tienen conocimiento – por vías distintas a la denuncia– de un número mucho mayor de delitos debido a sus funciones de patrullaje y vigilancia, de primer respondiente y en general a su contacto cotidiano con la sociedad; sin embargo, a pesar del conocimiento de los hechos delictivos de las víctimas e incluso en muchas ocasiones de los perpetradores del delito, el hecho de que la víctima decida no ir al Ministerio Público a denunciar o a ratificar su denuncia, impide que el hecho se investigue, quedando en la impunidad.

En realidad, el CNPP en su artículo 211 establece que la investigación de un delito puede iniciar por una denuncia, por una querrela o por un requisito equivalente –sin mayores especificaciones–; y en el artículo 221 señala dos formas de inicio de la investigación distintas a la denuncia o a la querrela: a) la investigación de delitos que se persigan de oficio –es decir, sin la necesidad de una denuncia– y b) la investigación de informaciones anónimas sobre la posible comisión de un delito.

Incluso en la segunda frase del primer párrafo de artículo 221 ordena que: *“El Ministerio Público y la Policía están obligados a proceder **sin mayores requisitos** a la investigación de los hechos de los que tengan noticia”*.

Adicionalmente, el artículo 132 del mismo CNPP y el 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública **obligan a las policías a recibir denuncias y a llevar a cabo actos de investigación para constatar las informaciones anónimas de hechos posiblemente delictivos:**

*Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:*

- I. *Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;*
- II. *Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que este coordine la investigación;*

Por su parte, el artículo 223 del CNPP determina la forma y el contenido de la denuncia señalando que:

*La denuncia **podrá formularse por cualquier medio** y deberá contener, salvo los casos de denuncia anónima o reserva de identidad, la identificación del denunciante, su domicilio, la narración circunstanciada del hecho, la indicación de quién o quiénes lo habrían cometido y de las personas que lo hayan presenciado o que tengan noticia de él y todo cuanto le constare al denunciante.*

*En el caso de que la denuncia se haga en forma oral, se levantará un registro en presencia del denunciante, quien previa lectura que se haga de la misma, lo firmará junto con el servidor público que la reciba. La denuncia escrita será firmada por el denunciante.*

*En ambos casos, si el denunciante no pudiere firmar, estampará su huella digital, previa lectura que se le haga de la misma.*

Finalmente, los artículos 109, 131 (fracción II) y 132 (fracción XII) del CNPP y 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la Ley General de Atención a Víctimas, obligan a las policías y a los ministerios públicos a atender a las víctimas, prestar atención y auxilio inmediato, informarle sus derechos, procurar atención médica y psicológica y a protegerlos en general.

Considerando la normatividad que regula la denuncia como “noticia criminal”, la atención a víctimas y el inicio de la investigación del delito, los 28 millones de víctimas que hay en el país no deberían tener –al menos en principio– ningún problema en presentar denuncias de una manera sencilla, rápida y humana ante las policías o el Ministerio Público y por lo mismo, la cifra negra no debería ser tan alta.

Sin embargo, la misma legislación establece diferentes requisitos y restricciones adicionales que complican el trámite de la denuncia, generan omisiones y prácticas en las policías y las fiscalías (algunas por interpretaciones equivocadas de la legislación) que la inhiben, desincentivando a víctimas u ofendidos o incluso testigos e informantes para dar noticia a la autoridad de hechos posiblemente delictuosos, provocando una cifra negra superior al 93% y con ello una gran impunidad.

#### **a) Requisitos de procedibilidad e investigación de oficio y ratificación de la denuncia**

El Artículo 21 Constitucional le otorga al Ministerio Público la facultad de investigación de los delitos y también a las policías; sin embargo, aclara que estas solo podrán investigar bajo la conducción y mando del propio Ministerio Público:

*Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función.*

Por otro lado, en la primera parte del segundo párrafo, otorga la facultad de ejercer la acción penal ante los tribunales al mismo Ministerio Público.

*El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público.*

Estas dos disposiciones implican que aun cuando las policías reciban denuncias o hagan diligencias iniciales de investigación deban informar al Ministerio Público tan pronto como sea posible (inmediato dice la Constitución) para que este último disponga la ruta que seguirá la denuncia.

Como lo señala el artículo 224 del CNPP:

*Cuando la denuncia sea presentada directamente ante el Ministerio Público, éste iniciará la investigación conforme a las reglas previstas en este Código.*

*Quando la denuncia sea presentada ante la Policía, **esta informará de dicha circunstancia al Ministerio Público en forma inmediata y por cualquier medio**, sin perjuicio de realizar las diligencias urgentes que se requieran dando cuenta de ello en forma posterior al Ministerio Público.*

Por su parte, el Artículo 16 Constitucional señala en su tercer párrafo que: *“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y **sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito...**”*. Bajo esta premisa, a pesar de que dicha disposición constitucional las restringe a **“requisitos de procedibilidad”** exclusivamente, para solicitar una **orden de aprehensión**, se ha interpretado por la doctrina, la costumbre, las defensorías, el Ministerio Público y los tribunales como necesarias **para iniciar una investigación**, por lo que de no cumplirse es casi imposible que inicie la investigación.

Por otro lado, aunque la Constitución no lo establece, el artículo 221 del CNPP en su segundo párrafo habla de los delitos “que deban perseguirse de oficio” (quizás debería decir **investigarse de oficio**), es decir, en los cuales no hay una denuncia o una querrela pero que la autoridad investigadora puede proceder sin dichos requisitos.

En algunos de los códigos penales del país se señalan los delitos que requieren de querrela para investigarse y, en algunos casos, se establece con claridad que deben perseguirse de oficio. Sin embargo, no queda claro si en todos los delitos que no requieren querrela, pueden investigarse de oficio, haya o no denuncia o el denunciante sea el propio Ministerio Público que inició la investigación sin la denuncia de la víctima u ofendido, sino a partir de una información anónima o de un descubrimiento de un hecho delictivo.

En este sentido, cuando el Ministerio Público solicita a un juez una orden de aprehensión, el artículo 141 en concordancia con el 16 constitucional, le señala la necesidad de la denuncia o la querrela:

*Quando se haya presentado **denuncia o querrela** de un hecho que la ley señale como delito, el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación datos que establezcan que se ha cometido ese*

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

*hecho y exista la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión, el Juez de control, a solicitud del Ministerio Público, podrá ordenar: (...)*

III. *Orden de aprehensión en contra de una persona cuando el Ministerio Público advierta que existe la necesidad de cautela.*

Al mismo tiempo, cuando presenten a un detenido ante el Juez, ya sea derivado de haberse cumplimentado la orden de aprehensión o por flagrancia o caso urgente, el artículo 308 segundo párrafo señala que:

*El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención **y los requisitos de procedibilidad**, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este Código.*

En este sentido, el requisito de la denuncia por parte de la víctima u ofendido se vuelve condición *sine qua non* para que proceda una orden de aprehensión o se ratifique la legalidad de una detención y, en este sentido, el Ministerio Público tiene que estar seguro y poder probar ante un juez que dicho requisito efectivamente se llevó a cabo.

Bajo esta premisa, en los pocos casos en que las policías que no dependen de las instituciones de procuración de justicia, se deciden a ejercer su obligación de recibir denuncias, tienen que informar a las víctimas que el Ministerio **Público revisará que la denuncia cumpla todos los requisitos establecidos en la ley y determinará su procedencia. En todo caso**, será necesario que la ratifique y que ofrezca todas las pruebas que posea.

En el mismo sentido, cuando hay una detención en flagrancia, el policía pondrá a disposición del Ministerio Público a la persona detenida, pero el MP en virtud del propio artículo 308 antes mencionado deberá verificar el requisito de procedibilidad (especialmente la denuncia), lo que implica, no solo que el policía haya recibido la denuncia –si fue el caso– sino que la víctima u ofendido, o los testigos, ratifiquen su denuncia en sede ministerial.

En muchísimos casos, la víctima se niega a denunciar y a ratificar la denuncia, lo que permite al Ministerio Público decretar la libertad provocando la llamada “puerta giratoria”, aun cuando pudieran ser delitos **“perseguidos de oficio”**.

En este contexto, aunque a partir de la reforma constitucional de 2008 y de la expedición del CNPP que ampliaron a las policías la obligación de recibir denuncias y aligeraron el proceso para facilitarlo en favor de los denunciantes, el problema de los **“requisitos de procedibilidad”** y, por lo tanto, la exigencia (no prevista en la ley) de la ratificación de la denuncia y los trámites que ello conlleva, inhiben al 40% de las víctimas para que presenten su denuncia.

En la Ley Nacional de Investigación del Delito, que acompaña a esta iniciativa de reforma constitucional, se resuelven estas restricciones, facilitando la presentación de las denuncias ante la policía (in situ o en las estaciones de policía), eliminando la ratificación de la misma y los llamados **“requisitos de procedibilidad”** para iniciar una investigación, porque responden al antiguo Sistema Inquisitivo, que en la reforma de 2008 no se corrigieron.

De aprobarse la reforma que se presenta, se entenderá exclusivamente como una “noticia criminal” que permite iniciar una investigación sin mayor formalidad y con un enfoque de atención a víctimas, lo que permitirá disminuir la llamada *cifra negra*, mejorar la información que reciben las policías y el Ministerio Público y eliminar todos los trámites innecesarios que inhiben a las víctimas, ofendidos o testigos del delito a informar a la autoridad investigadora de esos hechos y disminuir la impunidad.

#### **b) Requisitos de procedibilidad en el sistema inquisitivo y su reforma en el sistema acusatorio**

En el Sistema Inquisitivo, la denuncia o la querrela son una garantía a los derechos de los ciudadanos contra los abusos de la autoridad investigadora. Desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917, la figura del Ministerio Público como autoridad investigadora no existía. La facultad de investigar era del Juez de Instrucción, el cual, hasta antes de 1824, podía investigar los delitos de oficio o por delación

(denuncia) secreta o anónima, a través de las llamadas “pesquisas (investigación)”. Asimismo, podía *motu proprio* librar órdenes de aprehensión, cateos, prisión preventiva o cualquier acto de molestia, considerando que era una autoridad jurisdiccional.

Estas facultades discrecionales provocaron muchos abusos de poder y arbitrariedades por parte de estos jueces, por lo que desde la Constitución de 1824 se intentó restringir estas facultades arbitrarias estableciendo “**requisitos de procedibilidad**”. En 1824, la Sección VII de la Constitución establecía en su artículo 150 que: “*Nadie podrá ser detenido sin que haya semiprueba plena (denunciante) o indicio de que es delincuente*”. Esta restricción al poder de los jueces de instrucción –a todas luces insuficiente– tenía el objetivo de atenuar las arbitrariedades de los jueces.

En 1857, el proyecto de Constitución en su artículo 27 proponía que en todos los procedimientos del orden criminal “*debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del ministerio público que sostenga los derechos de la sociedad*”. Después de un histórico debate, la propuesta fue derrotada; sin embargo, en los códigos procesales de 1880, 1894 y en el Código Federal de Procedimientos Penales de 1908 se establecía que la investigación solo podía iniciar de oficio o por querrela y que estaba “*prohibida la pesquisa general, la delación secreta y cualquier otro*”, por lo que la restricción al poder de los jueces de instrucción y su capacidad de actuar *motu proprio* fue más limitada.

Además, al prohibir la pesquisa general y la delación secreta, el artículo 20 de esa Constitución obligaba a revelar el nombre del acusador y a carearse con este y con los testigos y restringía la detención a tres días para el “auto motivado de prisión”.

En 1917, con el ánimo de eliminar definitivamente los abusos y arbitrariedades de los jueces de instrucción, se eliminó esta figura creándose el Ministerio Público a quien se le otorgó la facultad de perseguir los delitos y se estableció que no podría librarse ninguna orden de aprehensión por el juez sin que preceda “denuncia, acusación o querrela”, las cuales debían estar apoyadas “...por

declaración , bajo protesta, de persona digna de fe o por datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado...”.

En este sentido, considerando que las funciones de perseguir y de juzgar se habían separado definitivamente, y que el Ministerio Público tenía el monopolio de la acción penal, es obvio señalar que la única persona que podría denunciar, acusar o querellarse para solicitar una orden de aprehensión era el Ministerio Público.

En otras palabras, cuando existían los jueces de instrucción, cualquier persona podía ir con un juez para denunciar, acusar o querellarse contra alguien por un hecho delictivo y el juez, derivado de ese “requisito de procedibilidad”, podía ante sí mismo librar una orden de aprehensión. Sin embargo, cuando se le otorgó al Ministerio Público el monopolio en el ejercicio de la acción penal, nadie más que este podía acudir ante un juez para solicitar la orden de aprehensión.

El sentido de la denuncia, la acusación o la querrela en un sistema inquisitivo, tiene un impacto mayor ya que detona las actuaciones judiciales y los actos de molestia al ciudadano. En cambio, en un sistema acusatorio la denuncia o la querrela tienen el efecto mucho más simple de una “noticia criminal”, que solamente detona una investigación del delito. Cualquier acto de molestia debe solicitarse y justificarse ante el juez y este determinará su procedencia o no.

Adicionalmente, el sistema acusatorio inicia el proceso penal, a partir precisamente de la acusación, por lo que en realidad la orden de aprehensión se libra cuando una persona ha sido acusada de un delito y debe ser conducida a proceso, no al revés.

La reforma de 2008 no corrigió este problema y mantuvo la orden de aprehensión, con el requisito de una denuncia o querrela previa como “requisitos de procedibilidad”, cuando lo correcto debió haber sido la acusación del Ministerio Público que es el único que puede solicitarla.

Por ello, para evitar confusiones entre la noticia criminal con la que inicia una investigación y que se ha confundido con el “*requisito de procedibilidad*” para librar una orden de aprehensión, y la acusación, que es el requisito para librar una orden de aprehensión, se propone

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

mover el párrafo tercero del artículo 16 al artículo 19, estableciendo como requisito para librar la orden de aprehensión la presentación y aceptación por parte de la autoridad jurisdiccional de la acusación, de la siguiente manera:

| Vigente   | Reformado   |
|---|---|
| <p>Artículo 16. (...)<br/>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> | <p>Se deroga, pero se envía al artículo 19.</p>   |
| <p>Artículo 19. (...)</p>   | <p>Artículo 19. (...)<br/>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda <b>acusación del Ministerio Público</b> 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 <b>acusado</b> lo cometió o participó en su comisión.</p> |

Con esta reforma se busca dejar claro que la investigación debe iniciar de oficio y sin mayores requisitos, para abatir la *cifra negra* y mejorar la investigación, facilitando la denuncia desformalizada –entendida como noticia criminal, no como requisito de procedibilidad– ante la policía o el Ministerio Público y orientada a la atención a las víctimas; y, sobre todo, dejando claro que cualquier acto de molestia a los derechos del individuo debe tener control judicial.

### c. Flagrancia y puesta a disposición ante el juez (artículo 16)

¿Cuántas de las detenciones en flagrancia proceden?

Una de las cosas que fomenta más la impunidad y que agravia profundamente a la sociedad, a las víctimas y a las policías, es el hecho

de que las personas detenidas en flagrante delito sean liberadas por el Ministerio Público sin que el asunto llegue nunca a un juez y a una audiencia.

La famosa “puerta giratoria” inicia cuando el Ministerio Público aplica el artículo 149, el cual le faculta para calificar las detenciones en flagrancia y a decretar la libertad si, a su criterio, no se llevaron a cabo conforme a la Constitución o a la Ley.

Al mismo tiempo, el artículo 140 de CNPP le permite otorgar una especie de “libertad provisional” al indiciado si el delito no amerita prisión preventiva oficiosa y no va a solicitar la prisión preventiva justificada. Eso sí, apercibiendo al imputado que no debe molestar a la víctima, a riesgo de imponerle medidas de apremio.

Estas disposiciones responden a lo establecido en los párrafos quinto y décimo del artículo 16 constitucional, que señalan:

*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.*

Y:

*Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de **cuarenta y ocho horas**, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.*

En el texto original del Artículo 16 Constitucional no se establecía que las personas detenidas en flagrancia debían ser puestas a disposición del Ministerio Público, sino solamente ante la autoridad civil más cercana. Esta disposición perduró de 1917 hasta 1993, en que se reformó para incorporar el párrafo quinto y décimo antes señalados.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

En su momento, dicho cambio se propuso como una reforma garantista en dos sentidos: por un lado, ordenaba que el Ministerio Público debía recibir a los detenidos en flagrancia antes que el juez; y, por el otro, resolvía la indefinición del plazo de retención que, a su vez, le daba tiempo al Ministerio Público para preparar la “consignación del imputado” ante el Juez.

Dicha reforma estaba estrechamente relacionada con la reforma al Artículo 19 Constitucional que requería al Ministerio Público acreditar **“los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado”**, en ese lapso (48 o 96 horas), para poder consignar al imputado y que el juez decretara el auto de formal prisión o la libertad por falta de méritos.

El racional de dicha reforma era darle tiempo al Ministerio Público para que pudiera llevar a cabo una averiguación previa en ese lapso y articular la consignación.

Sin embargo, esa reforma fue modificada en 1999, con el argumento de que era un estándar probatorio muy alto para consignar en tan poco tiempo, por lo que eliminaron la fórmula **“elementos que integran el tipo penal”** por comprobar **“... el cuerpo del delito...”**. No obstante esta reforma, las 48 y las 96 horas de retención permanecieron sin cambios.

Para la reforma de 2008 (vigente), que eliminó el auto de formal prisión y lo modificó por la vinculación a proceso, se volvió a modificar esta disposición con un estándar más sencillo y menos dogmático, que elimina la acreditación y la cambia por “justificar”: **“...los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”**.

Nuevamente, a pesar del cambio en el estándar, se mantuvo el plazo de retención y la puesta a disposición ante el Ministerio Público en el 16 Constitucional.

No obstante la reforma que estableció un estándar probatorio más sencillo, en el 19 Constitucional se modificó el quinto párrafo para

establecer que el proceso se debía seguir por los hechos señalados en el auto de vinculación a proceso, por lo que el plazo de retención aunado al plazo constitucional seguían siendo un tiempo importante para que el Ministerio Público formulara una imputación bien fundamentada.

A pesar de que la reforma de 2008 fue diseñada para instaurar el sistema acusatorio en el proceso penal, la persona debería esperar en el mejor de los casos 48 horas y en el peor 96 para que se calificara la legalidad de su detención, por lo que el legislador incorporó en el CNPP el artículo 149 que permite al Ministerio Público calificar la detención y, en su caso, otorgar la libertad o, como lo establece el 140, decretar una especie de libertad provisional hasta que formule imputación.

Adicionalmente, la reforma de 2008 reformó el Artículo 17 Constitucional para que pudieran resolverse ciertos delitos, a través de mecanismos alternativos de solución de controversias, y abrió la posibilidad para que muchos de ellos no requirieran control judicial.

Del mismo modo y congruente con lo anterior, en el artículo 21 se facultó al Ministerio Público para que considerara “criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal en los supuestos y condiciones que fije la ley”, y cuyo resultado es la extinción de la acción penal.

Bajo este marco constitucional, el plazo de retención de 48 o 96 horas no solo es útil al Ministerio Público para abrir una carpeta de investigación, llevar a cabo algunas diligencias de investigación y preparar la formulación de imputación, sino también para determinar la abstención de investigar, el archivo temporal, el no ejercicio de la acción penal, sino también para llevar a cabo mecanismos alternativos que culminan en acuerdos reparatorios, que igualmente extinguen la acción penal aunque nunca llegan a un juez.

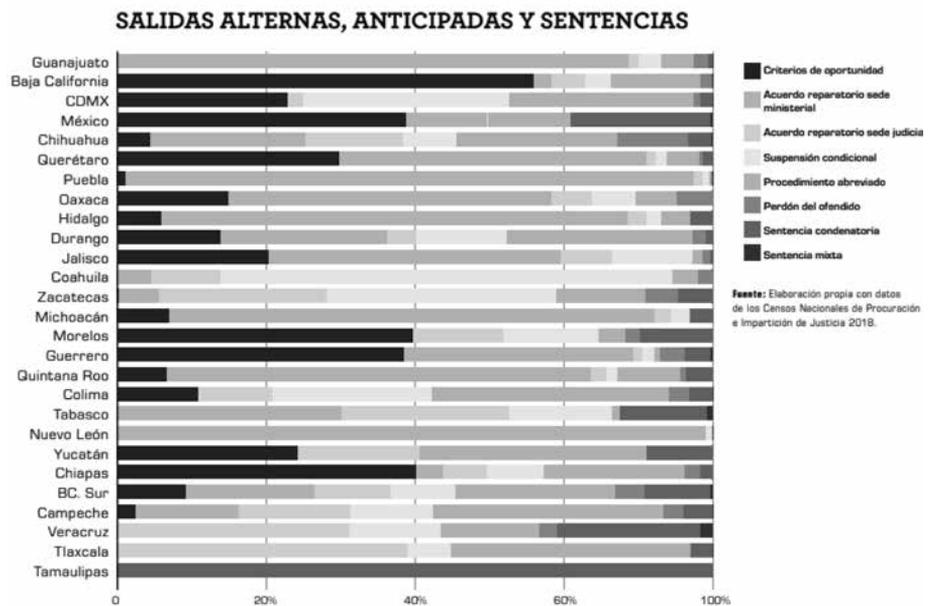
Puede ser que la carga de trabajo de los Ministerios Públicos y la criminalidad en el país los obligue a priorizar los delitos de mayor impacto. Sin embargo, el análisis de los datos de la ENVIPE y del propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

pone de manifiesto que la mayoría de los delitos son patrimoniales, amenazas<sup>21</sup>, contra la salud en la modalidad de narcomenudeo y violencia familiar<sup>22</sup>, por lo que muchos delitos de esta índole quedan impunes debido a la inatención que se tiene de ellos.

Esta función cuasi-jurisdiccional del Ministerio Público tiene como efecto que –como hemos visto–, según los datos de **México Evalúa**, **más del 99%** de los asuntos penales no se investiguen y nunca lleguen a un juez<sup>23</sup>; que haya una enorme “puerta giratoria” en sede ministerial, casos muy graves de corrupción y venta de libertades y amenazas de prisión, desvirtuando la justicia restaurativa y en general la efectividad del sistema acusatorio.

24



<sup>21</sup> De acuerdo con la ENVIPE 2019, el 52% de los 33 millones de delitos registrados en 2018 fueron robos en la calle o transporte público, total o parcial de vehículo, en casa habitación, o en otra modalidad; mientras que un 8.6% del total de delitos reportados correspondió a amenazas.

<sup>22</sup> De acuerdo con el SESNSP, en 2018 se registraron 58,585 denuncias por narcomenudeo y 182,268 por violencia familiar y de género.

<sup>23</sup> México Evalúa (2019). “Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México”, publicado por México Evalúa. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2018-3.pdf>

<sup>24</sup> Op. cit.

Por otro lado, es importante señalar que de acuerdo con la ENPOL, el 64.8% de las personas actualmente privadas de la libertad fue sometida a algún tipo de violencia en sede ministerial (ver tabla X), mientras que el 43.8% reportó haber sufrido agresiones físicas (ver tabla Y).

**Tabla X**

| Porcentaje de personas privadas de la libertad que reportan haber sufrido alguno de los siguientes tipos de violencia por la policía ministerial o autoridad* |             |
|---|-------------|
| Estados Unidos Mexicanos  | <b>64.8</b> |
| La incomunicaron o aislaron   | 49.4        |
| La amenazaron con levantarle cargos falsos  | 40.8        |
| La desvistieron   | 39.8        |
| La presionaron para denunciar a alguien   | 29.8        |
| La ataron   | 28.6        |
| Le vendaron los ojos o cubrieron la cabeza  | 26.1        |
| Le impidieron respirar (sofocándolo, asfixiándolo o metiendo su cabeza en agua)   | 24.6        |
| La amenazaron con hacerle daño a su familia   | 20.2        |
| Le hicieron daño a su familia   | 5.1         |

**Tabla Y**

| Porcentaje de personas privadas de la libertad que reportan haber sufrido alguna de las siguientes agresiones físicas por parte de la policía ministerial o autoridad** |             |
|---|-------------|
| Estados Unidos Mexicanos  | <b>43.8</b> |
| Patadas o puñetazos   | 39.4        |
| Golpes con objetos  | 23.5        |
| Lesiones por aplastamiento  | 23.1        |
| Descargas eléctricas  | 13.7        |
| Quemaduras  | 4.3         |
| Violación sexual  | 3.1         |
| Lesiones con arma blanca  | 2.3         |
| Lesiones con arma de fuego  | 1.5         |
| Otra  | 5.8         |

\* INEGI. Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016. <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/default.html#Tabulados>

\*\* Op. cit.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

Con base en esto, la presente iniciativa propone reformar el párrafo quinto del artículo 16 y derogar el décimo, con el fin de garantizar que las personas detenidas en flagrancia sean puestas a disposición del juez inmediatamente después de su detención (lo que disminuiría sustancialmente las oportunidades de tortura o abusos), para que la autoridad jurisdiccional en audiencia pública, oral y bajo los principios del sistema acusatorio califique la detención y solo después el Ministerio Público determine si acusará, propondrá un mecanismo alternativo o aplicará un criterio de oportunidad, pero bajo el control de la autoridad jurisdiccional.

En este sentido, es fundamental actualizar el derecho procesal mexicano para que la puesta a disposición de un detenido en flagrancia sea directamente ante el juez (como es el caso de los detenidos con orden de aprehensión) y no del Ministerio Público. De esta manera, en un plazo muy breve, el juez de control calificaría la detención y le daría vista al Ministerio Público o al acusador particular (si es que lo hay) para que promuevan la acusación, pero evitando que el propio Ministerio Público, debido a su carga de trabajo, a la gravedad del delito o en algunos casos por corrupción, pueda decretar (sin control judicial) la libertad de un detenido en flagrancia.

Esto permitiría otorgar mayores garantías a las personas detenidas en flagrancia y mayor seguridad al policía para evitar la “puerta giratoria”, toda vez que, mientras que actualmente el Ministerio Público puede decretar la libertad en la soledad de su oficina, en este esquema el juez debe hacerlo en una audiencia pública con la presencia de los sujetos procesales.

Al mismo tiempo, esto permitiría eliminar el plazo de 48 horas que tiene el Ministerio Público para retener a un detenido sin presentarlo ante el juez y, al mismo tiempo, permitiría que las 72 horas de plazo constitucional fueran utilizadas para controlar la detención y decidir sobre las medidas cautelares, lo que permitiría que un imputado tuviera claridad sobre su situación jurídica en un plazo mucho menor.

Con estas medidas, la “puerta giratoria” se disminuiría sustancialmente, ya que las decisiones del juez y del Ministerio Público estarían

sujetas a la publicidad de la audiencia pública, de la contradicción y, en muchos casos, de la acusación por particulares.

Al mismo tiempo, permitirá robustecer los mecanismos alternativos, al contar en todos los casos con control judicial, de los cuales se hablará en la reforma a los artículos 14 y 23 constitucionales y a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

La propuesta de reforma quedaría como sigue:

| Vigente  | Reformado  | Observaciones  |
|--|--|--|
| <p>Artículo 16. (...)</p> <p>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. (...)</p>         | <p>Artículo 16. (...)</p> <p>Los actos de molestia en materia penal se sujetarán a lo siguiente:</p> <p><b>I.</b> Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a la disposición de la autoridad civil más cercana y esta con la misma prontitud <b>a la del Juez.</b></p> <p>Existirá un registro inmediato de la detención</p> | <p>Se establece que las personas detenidas en flagrancia deben ser puestas a disposición del Juez, no del Ministerio Público.</p>  |
| <p>Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse 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.</p> | <p>Derogado.</p>   | <p>En la medida que la puesta a disposición de las personas detenidas en flagrancia es ante el Juez, es innecesario el plazo de retención porque empieza a correr el plazo constitucional de 72 horas.</p> |

#### **d) Caso urgente y control de detención**

De manera similar a otros actos de molestia, la detención por caso urgente se permite, aunque no haya flagrancia, ni acusación, ni orden de aprehensión. En este caso, la Constitución vuelve a buscar un equilibrio entre la necesidad de evitar la impunidad y la de proteger los derechos de los individuos.

En el texto original de la Constitución, el “caso urgente” se explicaba como la forma de detener a un acusado sin orden de aprehensión y sin que hubiera flagrancia cuando se estuviera investigando un delito “de oficio”. En su versión original, la Constitución autorizaba que se llevaran a cabo estas detenciones por la “autoridad administrativa”, sin especificar alguna en especial; pero advertía que esta lo haría bajo “*su más estrecha responsabilidad*” y remataba que debía poner al acusado “inmediatamente a disposición de la autoridad judicial”, de la siguiente manera:

*Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.*

Se entiende que cuando se hubiera cometido un delito, y hubiera una investigación que señalaba a determinada persona y se tuvieran los elementos suficientes para solicitar una orden de aprehensión, pero no hubiese un juez cercano o disponible, entonces para evitar la impunidad del sujeto, se justificaba que la autoridad administrativa ordenara su detención, aunque no hubiera flagrancia, pero se cuidaba la garantía de control judicial.

El caso urgente ha sobrevivido todas las reformas constitucionales de los últimos 100 años porque se considera una herramienta indispensable de la autoridad investigadora para evitar la impunidad de las personas que, en otras circunstancias, pudieron haber sido detenidas con una orden de aprehensión.

Sin embargo, en la reforma de 1993 se hicieron cambios importantes: se adicionó que la detención por caso urgente solo podría llevarse a cabo cuando se tratara de *delitos graves* y de que hubiese un *riesgo fundado de que el indiciado pudiera sustraerse a la acción de la justicia*; adicionalmente se restringía la aplicación de este acto de molestia al *Ministerio Público* que debía fundar y motivar el acto.

Dicha redacción, que sigue vigente hasta ahora, es incompatible con la reforma que suma a las policías a la investigación del delito. Por ello, la reforma propone, en la lógica de todo el documento, aumentar la efectividad de las investigaciones para disminuir la impunidad; pero al mismo tiempo aumentar las garantías para evitar abusos.

La reforma propone que la policía pueda llevar a cabo detenciones en flagrancia con las mismas restricciones que el Ministerio Público, pero se añade que “se haya iniciado una investigación”; es decir, no solamente que haya urgencia o que no haya un juez disponible, sino que también se demuestre ante la autoridad judicial que había abierta una investigación y que había datos en la misma sobre el hecho delictivo y la probable participación del detenido.

De esta manera, se acredita el espíritu del acto de molestia, es decir, que una persona esté siendo investigada, que haya elementos y que existe posibilidad de fuga si se acude al juez. Por ello, se modifica la redacción en el sentido de que el Ministerio Público *ordene*, cuando en realidad lo que se hace es llevar a cabo materialmente la detención, que precisamente es el sentido de la urgencia.

Finalmente, queda claro que la autoridad judicial deberá recibir al detenido y calificar la legalidad de la detención en todos los casos, lo que asegura el control de la legalidad del proceso y disminuye el riesgo de detenciones ilegales.

La propuesta de reforma quedaría como sigue:

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente   | Reformado  | Observaciones |
|---|--|---------------|
| <p>Artículo 16. (...)</p> <p>Solo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.</p> | <p><b>Artículo 16. (...)</b></p> <p><b>I. ...</b></p> <p><b>II. Solo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley, se haya iniciado una investigación y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia o que, de hacerlo, el indiciado pueda evadirse, la Policía o el Ministerio Público podrán, bajo su responsabilidad, llevar a cabo la detención.</b></p> <p><b>En los casos de flagrancia o urgencia, el juez verificará que existan indicios de que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que el detenido los cometió o participó en su comisión, en cuyo caso decretará la legalidad de la detención o la libertad con las reservas de ley.</b></p> |               |

Finalmente, la reforma mantiene la redacción de los últimos dos párrafos, sin modificaciones referentes a la correspondencia y al alojamiento de tropas.

La reforma *in toto* del Artículo 16 quedaría de la siguiente manera:

| Vigente   | Reformado  |
|---|--|
| <p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.</p> <p>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</p> | <p><b>Artículo 16.</b> Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.</p> <p>Derogado (se va al 19 reformado).</p> <p>La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente  | Reformado  |
|--|--|
| <p>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.</p> <p>Solo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.</p> <p>En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.</p> <p>La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpa-do se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.</p> | <p>Los actos de molestia en materia penal se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>i. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a la disposición de la autoridad civil más cercana y esta con la misma prontitud a la del Juez. Existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>Solo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley, se haya iniciado una investigación y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia o que, de hacerlo, el indiciado pueda evadirse, la Policía o el Ministerio Público podrán, bajo su responsabilidad, llevar a cabo la detención.</p> <p>En los casos de flagrancia o urgencia, el juez verificará que existan indicios de que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que el detenido los cometió o participó en su comisión en cuyo caso decretará la legalidad de la detención o la libertad con las reservas de ley.</p> <p><b>(Derogado se va al 19 reformado).</b></p> |

| Vigente   | Reformado   |
|---|---|
| <p>Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.</p> <p>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.</p> <p>En toda orden de cateo, que solo 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 limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.</p> <p>Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de estas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.</p> | <p><b>(Derogado se va al 19 reformado).</b></p> <p>II. En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud <b>de la Policía o el Ministerio Público</b>, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.</p> <p>III. Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de estas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente  | Reformado   |
|--|---|
| <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio.</p> <p>La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.</p> | <p>Exclusivamente la autoridad judicial, a petición de la <b>Policía o del Ministerio Público</b>, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.</p> <p>IV. 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, <b>policías, Ministerio Público</b> y demás autoridades competentes.</p> <p>Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio.</p> <p><b>(Se mueve al tercer párrafo).</b></p> |

| Vigente  | Reformado  |
|--|--|
| <p>La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p>  | <p>La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p>  |
| <p>En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.</p> | <p>En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.</p> |

## **B. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA ACUSATORIO Y DEPURACIÓN DE REMINISCENCIAS DEL SISTEMA INQUISITIVO**

La reforma al Sistema de Justicia Penal de 2008 y el Código Nacional de Procedimientos Penales de 2014 son un parteaguas en la impartición de justicia penal en México. El fin de los juicios en papel y de las “audiencias” sin la presencia del juez, así como la nulidad de las pruebas obtenidas violando derechos fundamentales vía la fe pública del Ministerio Público, son, entre otros, algunos de los grandes logros de la reforma. Sin embargo, algunas instituciones fundamentales que soportan el correcto funcionamiento del sistema acusatorio tuvieron tímidos cambios o de plano fueron dejadas de lado.

La reforma de las policías para profesionalizarlas y dotarlas de las facultades legales plenas para investigar los delitos se omitió y, por tanto, las tasas de criminalidad y de impunidad siguen creciendo o en el mejor de los casos se han mantenido estables.

La reforma al Ministerio Público para enfocar su función en la dirección jurídica de la investigación, pero sobre todo en la litigación de los procesos, se simplificó a la meta de dotar de autonomía a la institución federal que lo contiene (fiscalía) y a sugerir que se procure a dicha institución en las entidades federativas de autonomía; sin reformar los procesos y el papel que protagoniza en los mismos y, sobre todo, sin cambiar el concepto y la filosofía de su función en un sistema acusatorio.

## POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL, INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

En 2008, se adicionó un párrafo en el Artículo 17 Constitucional para garantizar una defensoría pública de calidad y profesionalizada a través un servicio de carrera; empero, la necesidad de profesionalizar, en todos sentidos, a la defensoría privada se dejó de lado.

Considerando que la reforma al Artículo 21 ampliaba la acción penal a los particulares y el desarrollo de los criterios de oportunidad que debe valorar la defensa y en general el nuevo ambiente en que deberán desempeñarse los defensores privados, no se consideraron mecanismos autogestivos para asegurar la calidad y la probidad de los abogados privados.

Por otro lado, instituciones propias del Sistema Inquisitivo, como la “vinculación a proceso” –eufemismo del inquisitivo auto de formal prisión o de sujeción a proceso– y el hecho de que el proceso tenga que seguir “forzosamente” por los hechos establecidos en el “auto de vinculación”, anulan en la práctica el fundamental principio “acusatorio” que debería ser el eje, en torno del cual gira el proceso que lleva esta denominación.

La “prisión preventiva oficiosa” que presume culpabilidades, en franca violación a la presunción de inocencia, pero sobre todo dañando irremediabilmente los incentivos de la investigación del delito, anulan en la práctica el fundamental principio “acusatorio” que debería ser el eje, en torno del cual gira el sistema procesal que lleva esta denominación.

Por ello, el presente paquete de reformas constitucionales y legales busca enfocar la función del Ministerio Público a su papel de titular de la acción penal pública y solo bajo esta condición ejercer la función de director jurídico de la investigación, dejando impecablemente claro que la función constitucional del Ministerio Público es la litigación de los procesos penales en los tribunales, con base en la “acusación” que estos funcionarios deben formular.

Al mismo tiempo, se reitera y se aclara que la “acusación” es la garantía de seguridad jurídica más importante del proceso penal para los ciudadanos, toda vez que con este instrumento conoce de qué se le acusa y de qué defenderse.

## I. MINISTERIO PÚBLICO ENFOCADO (ARTÍCULOS 17 Y 102)

Desde 1917 el sistema penal mexicano puso toda su esperanza y toda su confianza en el Ministerio Público. Frente a la arbitraria experiencia del sistema penal de la dictadura de Porfirio Díaz, el Ministerio Público surgió como la institución democrática que equilibraría el proceso penal, protegería las garantías del individuo y aseguraría una correcta aplicación de la justicia. Con base en esta premisa, la Constitución de 1917 y sus reformas, así como los ordenamientos procesales y orgánicos, articularon todo el proceso penal en torno a esta figura.<sup>25</sup>

A partir de entonces, las denuncias de hechos posiblemente constitutivos de delito las recibiría y las determinaría de manera exclusiva el Ministerio Público, quien también llevaría a cabo la investigación, la entrevista con testigos, la solicitud de cateos o cualquier acto de molestia para fines de investigación, la solicitud de órdenes de aprehensión y el control de la llamada “policía judicial”. Es decir, todo lo anterior quedaría bajo el control monopólico del Ministerio Público.

Adicionalmente, al Ministerio Público se le dieron facultades de juez<sup>26</sup> a través de la facultad de calificar las detenciones en flagrancia que hiciera la policía o cualquier ciudadano, ya que debían ponerlo a su disposición (no a la del juez), y podría dejarlo en libertad si le parecía –ante sí mismo– que la detención fue ilegal. Adicionalmente, puede ejercer los llamados “criterios de oportunidad”, lo que –nuevamente– implicaría dejar en libertad o no procesar al indiciado, previo acuerdo sancionado por esta misma institución.

Hasta antes de 2008, el Ministerio Público también tenía “fe pública”, lo que implicaba básicamente que todas sus actuaciones se convertían en “prueba plena” y la carga de la prueba pasaba del MP a la defensa.

En suma, en este planteamiento el MP sería una suerte de figura multifuncional del derecho penal, que ejercería como policía, investigador, juez de control de detención, mediador, fiscal y hasta defensor (considerando la llamada buena fe). Todo en una sola figura

---

<sup>25</sup> León, 2013.

<sup>26</sup> Sarre Iguíniz. 1997; Olea y Leyva, 1944.

personalizada en los agentes del Ministerio Público y en sus jefes, los procuradores y subprocuradores, ahora convertidos en fiscales.<sup>27</sup>

Por si todo esto fuera poco, en 2014 se estableció en el Artículo 116 Constitucional que las funciones de procuración de justicia (MP) en los estados se realizarían con base –entre otros– en el principio de autonomía, lo que ha permitido que muchas fiscalías en el país sean independientes (al menos de nombre) del Poder Ejecutivo. Además, en el 2016 se le otorgó autonomía constitucional a la institución que cobija al Ministerio Público Federal: la Fiscalía General de la República, sin una redefinición, ni enfoque adecuados a las enormes facultades de esta institución.

El Ministerio Público es una institución clave del sistema acusatorio, su función le imprime un sentido de “bien general” al proceso penal, a través de la acción penal pública que representa a todos los ciudadanos, protegiendo principios de convivencia social y valores fundamentales para la articulación de la sociedad; por ello es fundamental retomar su función original y precisar sus funciones y facultades para garantizar la efectividad de su desempeño.

El Ministerio Público –como licenciado en derecho– es el abogado de los intereses de la sociedad en el proceso penal y ahí es donde debe enfocar su trabajo cotidiano en dos vías fundamentales: a) la dirección jurídica de las investigaciones de las policías (proactiva o reactivamente); y b) la litigación de los procesos en los tribunales.

### **a. Investigación**

Hasta ahora, la redacción del Artículo 21 Constitucional asigna la investigación de los delitos al Ministerio Público y a las policías, las cuales deberán actuar bajo su “conducción y mando” en el ejercicio de la función investigadora, sin que quede claro a qué se refiere el Constituyente Permanente con dicha fórmula, lo cual genera espacios muy grandes de incertidumbre jurídica, tanto para las policías como para los propios ministerios públicos, para las víctimas y también para los propios imputados, favoreciendo la impunidad.

---

<sup>27</sup> León, op. cit.

Por ello, es muy importante establecer que la fórmula “conducción y mando” significa la dirección jurídica de la investigación, con el objeto de formular acusación y no para llevar a cabo la investigación con el auxilio de la policía.

En este contexto, el Artículo 102 referente al Ministerio Público Federal es mucho más claro y enfocado en lo que se refiere a su función, señalando que le corresponde la persecución de los delitos federales ante los tribunales, añadiendo que para ello:

*... buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de estos en hechos que las leyes señalen como delito...*

Dicho de otra manera, el 102 deja muy claro que la función investigadora del Ministerio Público Federal tiene como objetivo la acumulación de pruebas para sostener la acusación; lo que debería ser el objetivo del Ministerio Público en general, no solamente del federal.

Bajo la reforma que se propone, el Ministerio Público tanto del fuero común como del federal “dirigirán jurídicamente” la investigación, con el fin de acreditar la participación de los responsables en los hechos que las leyes señalan como delitos y lo harán de manera proactiva, es decir, cuando la iniciativa de investigar sea del propio Ministerio Público o de manera reactiva, cuando deba orientar la investigación iniciada por iniciativa de la policía.

Por ello, la reforma reproduce la redacción del 102 Constitucional (que es más claro) en lo referente al Ministerio Público del fuero común y le añade explícitamente la dirección jurídica de la investigación que es diferente –como se ha señalado– de fondo y de forma a “la conducción y mando” de las policías en la investigación.

En la iniciativa que se presenta (tanto la Constitucional como la Ley Nacional de Investigación del Delito y el Código Procesal Penal), el Ministerio Público, seguirá facultado para recibir noticias de hechos constitutivos de delito, para ordenar diligencias a las policías o a otras instituciones públicas con el fin de acumular pruebas para formular la acusación. Sin embargo, en las investigaciones que inicien las policías, el papel del Ministerio Público se circunscribirá a la “dirección

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

jurídica” que implica revisar las investigaciones para determinar si se formula acusación o si se requieren nuevos datos para asegurar que la autoridad jurisdiccional las admita y se libren las órdenes de aprehensión o de presentación para el inicio del proceso.

Con base en lo anterior, la redacción que hasta ahora define las funciones del Ministerio Público en el Artículo 21 Constitucional se ampliarían en el nuevo Artículo 17 Constitucional –cambio que se explica más adelante– de la siguiente manera:

| Vigente   | Reformado  |
|---|--|
| <p><b>Artículo 21.</b> La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función.</p> <p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p> | <p><b>Artículo 17.</b> Es facultad del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, por lo que dirigirá jurídicamente la investigación de la policía para formular la acusación, solicitará la presencia del acusado en el proceso y las medidas cautelares, ejercerá el principio de oportunidad en los supuestos que la ley establezca, buscará y ofrecerá las pruebas que acrediten la participación del acusado en los hechos que se le imputan y pedirá al juez la imposición y aplicación de las penas. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p> |

## b. Principio de oportunidad y acusación

La presente iniciativa propone un cambio fundamental para la consolidación del Sistema Acusatorio, subordinando la solicitud y libramiento de las órdenes de aprehensión a la formulación de la acusación.

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

Al mismo tiempo, modifica el procedimiento que debe seguirse en los casos en que haya detenciones en flagrancia, garantizando que toda persona detenida sea puesta a disposición del juez directamente y no del Ministerio Público como se hace hasta ahora.

- I. *Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a la disposición de la autoridad civil más cercana y esta con la misma prontitud a la del Juez. Existirá un registro inmediato de la detención.*

Ambos cambios constitucionales, que se ven reflejados en la iniciativa de Ley Nacional de Investigación del Delito, de Código Procesal Penal y de Ley de Justicia Cívica, modifican las facultades que ejerce el Ministerio Público en las 48 horas de retención y la forma en que hasta ahora determina el principio de oportunidad, antes de poner al detenido a disposición del juez.

### **c. Calificación inmediata de la detención ante el juez**

Hasta ahora, en el plazo de las 48 horas, el Ministerio Público puede tomar diferentes determinaciones, como disponer la libertad del imputado cuando el delito no amerite prisión preventiva oficiosa o no vaya a solicitar la prisión justificada (Art. 140 CNPP). También debe verificar las condiciones en que se realizó la detención en flagrancia y en caso de considerar que la detención no fue conforme a la Constitución o a la Ley podrá disponer la libertad del detenido (Art. 149 CNPP).

El párrafo séptimo del Artículo 16 Constitucional establece que:

*En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.*

El racional de dicha disposición tiene su origen en el hecho de que la autoridad jurisdiccional califique la detención hecha por la autoridad administrativa, para generar un equilibrio e impedir que “el calificado” sea el mismo que haga “la calificación”. En este sentido, aun cuando

## POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL, INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

el Ministerio Público es una institución dotada de autonomía, evidentemente, no es una autoridad jurisdiccional sino administrativa, por lo que no le corresponde calificar la legalidad de las detenciones que haya hecho la policía –de seguridad pública o ministerial–, sino que esa es una facultad del juez de acuerdo con el párrafo séptimo del Artículo 16 Constitucional.

Es evidente que si el Ministerio Público califica la detención en el plazo de retención de las 48 horas como ilegal y decreta la libertad o la determina para una posterior imputación, la autoridad jurisdiccional no podrá ratificar la detención o decretar la libertad.

Adicionalmente, ni el detenido ni las víctimas tendrán, en este plazo, ninguno de los beneficios del Sistema Acusatorio, es decir, la oralidad, la publicidad, la contradicción, etc. En realidad, el Ministerio Público tomará estas determinaciones ante sí mismo, lo que abre un espacio enorme de opacidad y oportunidades de corrupción.

Por ello, es fundamental para la correcta aplicación del Sistema Acusatorio y para garantizar los derechos de todos los intervinientes en el proceso, que cualquier persona detenida en flagrancia sea puesta a disposición del juez y solo este pueda calificar la legalidad de la detención. De esta manera, el 100% de las personas privadas de su libertad por estas circunstancias y las posibles víctimas tendrán el derecho de una audiencia pública, oral, contradictoria, etc., en la que se califique por un juez la privación de su libertad.

Una vez calificada de legal la detención, el Ministerio Público y con base en el informe de la detención, podrá determinar el ejercicio de la acción penal o la aplicación de un criterio de oportunidad, lo cual podrá anunciar en la audiencia.

Los artículos 140 y 149 del CNPP tienen en común el hecho de que el Ministerio Público, en su sede, determine la legalidad de la detención sin que un juez conozca de la misma. Por ello, es importante señalar que al Ministerio Público se le otorgaron facultades que deberían ser exclusivas de la autoridad judicial, cosa que contradice los principios fundamentales de un sistema penal democrático y, en este contexto, del Sistema Acusatorio.

Las 48 horas del plazo de retención (o 96 en delincuencia organizada) se crearon en la etapa más intensa del Sistema Inquisitivo con dos propósitos: a) garantizar un tiempo máximo de retención ante el Ministerio Público y b) otorgar tiempo al Ministerio Público para elaborar la “averiguación previa”, que en esa época exigía acreditar “los elementos del tipo penal” para solicitar el auto de formal prisión.

Con el tiempo, se eliminaron dichos requisitos, pero no se eliminó el plazo de retención, ni se estableció la necesidad de poner a disposición del juez al detenido sin la intermediación del Ministerio Público, que no debe tener –como es natural a su esencia– facultades de juez de control de detención.

Esta reforma, junto con la propuesta al Artículo 19 Constitucional, también eliminará la necesidad de formular imputación y promover la vinculación a proceso (que desaparece) en plazos muy breves, con información muy limitada y que ata la acusación al propio auto de vinculación a proceso, poniendo una presión exagerada en el Ministerio Público, que en general produce impunidad.

La reforma elimina espacios enormes de abuso policial y ministerial y genera garantías de control judicial, con base en los principios del Sistema Acusatorio, desde el primer momento de la detención.

#### **d. Soluciones alternas con detenido**

La puesta a disposición directa ante el juez y no ante el Ministerio Público también implicará una modificación en las soluciones alternas, es decir, en los casos en que el Ministerio Público puede promover y aprobar acuerdos reparatorios entre la víctima u ofendido y el imputado extinguiendo la acción penal, sin control judicial.

Una de las grandes virtudes del Sistema Acusatorio es la posibilidad de la justicia restaurativa, es decir, la sustitución –en muchos casos– del llamado “punitivismo” por una forma de reparación del daño, que no solo resarza el daño a las víctimas u ofendidos, sino que también permita rearticular el tejido social y la convivencia.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

El párrafo quinto del Artículo 17 Constitucional y el párrafo séptimo del Artículo 21 señalan:

**(Art. 17 párrafo quinto)** *Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y **establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.***

**(Art. 21 párrafo séptimo)** *El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.*

Con base en estas disposiciones constitucionales, los artículos 186 al 190 del CNPP regulan los casos en que el Ministerio Público puede sancionar “acuerdos reparatorios”, desde la presentación de la denuncia o la querrela hasta antes de la llamada “investigación complementaria”, sin el conocimiento del juez.

En este sentido, el Ministerio Público, durante el plazo de retención, puede proponer –cuando se trate de delitos de querrela, que admitan el perdón de la víctima u ofendido, sean culposos o patrimoniales no violentos– a las partes un acuerdo reparatorio, que de cumplimentarse extingue la acción penal.

Al mismo tiempo, el artículo 256 del CNPP que regula los casos y condiciones en los que operan los criterios de oportunidad, particularmente las fracciones I, II y VI, permite que –una vez reparado el daño a la víctima u ofendido– el Ministerio Público se abstenga de ejercitar acción penal, nuevamente sin control judicial.

El racional de estas medidas busca evitar la congestión del sistema, atenuar el “punitivismo” como filosofía del proceso penal y buscar –como se ha dicho– el restablecimiento del tejido social. Sin embargo, los resultados de la aplicación de las soluciones alternas sin control judicial tienen resultados mixtos; por un lado, hay casos de víctimas u ofendidos satisfechos con los “Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias” en sede ministerial, pero también muchas quejas de abusos, coacciones y corrupción por ausencia de control judicial.

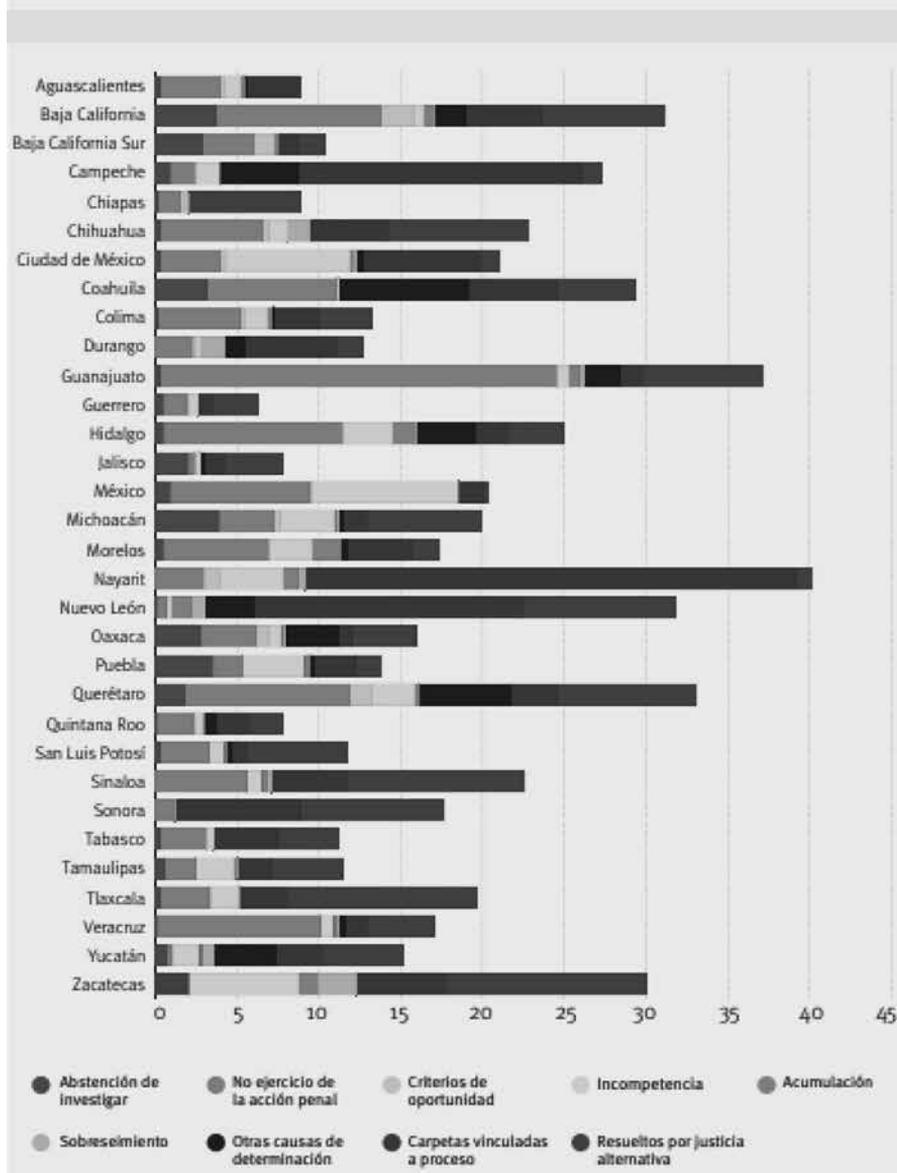
El hecho de que la misma institución (fiscalía) que promueve y sanciona el “acuerdo reparatorio” sea la que –en caso de fracasar dicha solución alterna– formule imputación, ha generado incentivos muy perversos en el proceso.

Al mismo tiempo, dicho procedimiento ha provocado que las fiscalías dediquen una parte importante de sus recursos humanos y materiales a la tramitación de estos acuerdos reparatorios, convirtiendo al Ministerio Público en una especie de “juez cívico masivo”, *ex officio*, cuya función fundamental es concentrarse en resolver conflictos menores a través de “acuerdos reparatorios” sin sanción judicial, en detrimento de su función acusadora fundamental y esencial en el Sistema Acusatorio.

Como ha documentado “México Evalúa” e “Impunidad Cero”, la abrumadora mayoría de los asuntos se resuelven por esta vía en sede ministerial, sin control judicial, sin que se hayan modificado los índices de criminalidad, ni de impunidad (aunque se fueren los conceptos) en el país.

**Gráfica 9**

**Efectividad del sistema acusatorio según forma de determinación y cierre**



<sup>28</sup> Zepeda, Guillermo; Jiménez, Paola (2019). Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

### **e. Control judicial y justicia cívica**

Con base en lo anterior, la presente iniciativa de reforma constitucional y las reformas a la legislación secundaria que la acompañan, plantean –considerando la presentación del detenido directamente ante el juez y por tanto la eliminación del plazo de retención de 48 horas– que el Ministerio Público solo pueda proponer dichas salidas alternas una vez que la autoridad jurisdiccional haya calificado como legal la detención y por tanto el acuerdo reparatorio necesariamente tenga control judicial.

Con base en lo anterior, las unidades de mecanismos alternativos de solución de controversias deberán ser independientes de las instituciones de procuración de justicia y depender de los poderes judiciales de las entidades federativas o de la federación.

En el mismo sentido, considerando el tipo de delitos menores que admiten “acuerdos reparatorios” sin control judicial, la reforma propone que de manera auxiliar y subsidiaria, la Justicia Cívica (como se explica más adelante) pueda procesar dichos casos para no distraer al Ministerio Público de su función acusadora, ni saturar de delitos menores a la autoridad jurisdiccional.

Así, el Ministerio Público será identificado en la lógica del Sistema Acusatorio, precisamente como la parte acusadora del proceso y no como jefe de la policía investigadora, mediador o juez de control *ex officio*, etc.; sino, fundamentalmente, como el perito en derecho que representa los intereses de la sociedad en los procesos penales.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente  | Reformado  | Observaciones  |
|--|--|--|
| <p><b>Artículo 17. (...)</b></p> <p>Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.</p> | <p><b>Artículo 14. (...)</b></p> <p>Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación y asegurarán la reparación del daño, <b>los acuerdos derivados de dichos mecanismos deberán contar siempre con la sanción del Juez.</b></p> | <p>Como se explica más adelante, lo referente a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias pasa al artículo 14 y se establece que siempre deberán contar con sanción judicial.</p> |

#### **f. Casos sin detenido**

En el mismo sentido, en los casos donde se presente una denuncia (el cambio en la querrela se explica más adelante en la reforma al Artículo 19 Constitucional) sin detenido, la policía o el Ministerio Público podrán llevar a cabo la investigación y en los casos que se admita acuerdo reparatorio deberá formular acusación, si es el caso, o turnar el asunto a la Justicia Cívica para su solución.

En caso de ser un delito de mayor gravedad, el Ministerio Público decidirá con base en los elementos de la investigación el momento oportuno para formular acusación.

#### **g. Efectos de la autonomía y el Sistema Nacional de Seguridad Pública y profesionalización del Ministerio Público y de las defensorías públicas y privadas**

Hasta ahora, el Artículo 21 Constitucional considera al Ministerio Público como una institución de seguridad pública y a la persecución de los delitos como una tarea igualmente de seguridad pública. En este sentido, lo obliga a coordinarse con las instituciones policiales y le establece reglas para el reclutamiento y el desarrollo de su personal.

Sin embargo, esta disposición no se actualizó en la lógica de la autonomía de las instituciones de procuración de justicia y se le siguió dando tratamiento de dependencia del Poder Ejecutivo.

Al igual que los jueces y magistrados en materia penal del Poder Judicial, de cada una de las entidades federativas o de la federación y, aunque su papel es fundamental para la articulación de una política criminal, dichos funcionarios no están incluidos en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, precisamente por la autonomía e independencia de sus tareas. El mismo principio debe aplicarse al Ministerio Público del fuero común y del fuero federal, justamente porque la autonomía tiene el objeto de evitar que sus determinaciones y objetivos estén influenciados por intereses ajenos a la imparcialidad y apego a la ley que le son inherentes.

Por ello, la iniciativa que se propone considera a las instituciones de “procuración de justicia” como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero no las sujeta al sistema de personal y de carrera que establece el Artículo 21.

Las funciones del Ministerio Público se regulan en el reformado Artículo 17 Constitucional, incluyendo las características de su profesionalización, a través de la carrera ministerial, responsabilizando a las entidades federativas de dicha regulación.

Aquí vale la pena señalar que a diferencia de la policía que –por ser la fuerza pública– está bajo el control del Poder Ejecutivo y debe tener reglas claras y homologadas, el Ministerio Público con base en su autonomía y respetando el federalismo, que le da características locales a cada institución, debe ser regulado en cada entidad federativa.

Por supuesto que esto no significa que las instituciones de procuración de justicia no deban coordinarse, ni articular sus políticas con las policías o los tribunales; lo que significa es que la carrera ministerial tendrá características propias basadas en las funciones más enfocadas del Ministerio Público y respetando las características y necesidades de cada entidad federativa.

En el mismo sentido, se equipara a los defensores públicos y a los ministerios públicos, para que tengan una carrera estimulante y con visión de largo plazo.

Por ello, se propone que el segundo párrafo del reformado Artículo 17 quede de la siguiente manera:

*La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población. Las leyes orgánicas asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para Ministerios Públicos y defensores cuyas percepciones deberán ser iguales.*

#### **h. Defensoría Privada**

De la misma manera que se promueve la profesionalización del Ministerio Público y de la Defensoría Pública, es imperiosa la necesidad de profesionalizar a la defensoría privada para garantizar una adecuada representación de quienes confían su libertad, su patrimonio o su derecho a la justicia a quienes ejercen de manera libre la profesión de abogado. No solo cuando actúan como defensores de imputados, sino también cuando ejercen la acción privada o la coadyuvancia con el Ministerio Público.

La reforma al Artículo 21 Constitucional de 2008 amplió el ejercicio de la acción penal a los particulares, en los siguientes términos:

*El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. **La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.***

Con base en esta disposición, el artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales restringió la procedencia de la acción penal por particulares a:

*... los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.*

A pesar de lo limitado de los casos en que se permite la acción penal por particulares, representa un enorme avance contra la impunidad; sin embargo, no se reguló y materialmente sigue sin regularse la

profesionalización de los abogados privados, ni el control ético de su actuación.

El tema de la profesionalización y el control ético de los abogados ha sido una larga discusión que gira en torno de la libre asociación y del derecho al libre ejercicio de la profesión consagrado en el Artículo 5° Constitucional; empero, considerando el impacto que tiene la defensoría privada al derecho a un debido proceso, es importante que en las leyes estatales, además de establecer la necesidad de un título para ejercer la profesión de abogado, también exista un sistema de autogestión y control debidamente regulado que vincule a los abogados con el ejercicio profesional y ético de la profesión.

Es lógico que, si al Ministerio Público y a la Defensoría Pública se le obliga a la profesionalización y al control de su desempeño a través de la carrera –que incluye capacitación, control de confianza (en el caso del MP) etc.–, también los imputados y las víctimas u ofendidos tengan la seguridad de que quienes los representan sean abogados capaces y probos.

Al mismo tiempo, la reforma que se propone debe garantizar la libertad en el ejercicio de la profesión, evitando que las autoridades pudiesen restringir su ejercicio. Por ello, el proyecto señala con claridad que la legislación deberá garantizar la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados; a través de sistemas autogestivos de los propios abogados, que tendrán carácter obligatorio, pero garantizando que la autoridad no podrá impedir a nadie el ejercicio de la profesión, con la excepción de lo establecido en el propio Artículo 5° Constitucional.

La reforma quedaría de la siguiente manera:

*Artículo 17. (...)*

*Las leyes federal y de las entidades federativas establecerán las bases para que se garanticen la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados a través de colegios y de procesos autogestivos de quienes estén autorizados para ejercer dicha profesión. La autoridad en ningún caso podrá impedir a persona alguna su ejercicio con excepción de lo establecido en el Artículo 5 de esta Constitución.*

## **i. Reforma al 17 constitucional**

Como se explica en el Apartado D. “Orden y Consolidación”, se agruparon disposiciones que estaban dispersas en diversos artículos constitucionales y se consolidan en uno solo. De esta manera, la reforma propuesta al Artículo 17 integra lo referente a la representación jurídica pública y privada y a las acciones colectivas. Las disposiciones actuales del Artículo 17 se redistribuyen en orden, de acuerdo a su materia, lo que se explica en el mencionado Apartado D de esta exposición de motivos.

El Artículo 17 reformado establece las garantías de representación jurídica profesional y junto con la reforma al 102 se aclaran y depuran las funciones del Ministerio Público autónomo, en el sentido que se ha señalado.

La redacción quedaría de la siguiente manera:

**Artículo 17.** *Es facultad del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, por lo que dirigirá jurídicamente la investigación de la policía para formular la acusación, solicitará la presencia del acusado en el proceso y las medidas cautelares, ejercerá el principio de oportunidad en los supuestos que la ley establezca, buscará y ofrecerá las pruebas que acrediten la participación del acusado en los hechos que se le imputan y pedirá al juez la imposición y aplicación de las penas.*

*La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población. Las leyes orgánicas asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para Ministerios Públicos y defensores cuyas percepciones deberán ser iguales.*

*Las leyes federal y de las entidades federativas establecerán las bases para que se garanticen la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados a través de colegios y de procesos autogestivos de quienes estén autorizados para ejercer dicha profesión. La autoridad en ningún caso podrá impedir a persona alguna su ejercicio con excepción de lo establecido en el Artículo 5 de esta Constitución.*

*El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.*

## **j. Ministerio Público Federal**

Por la naturaleza particular de sus funciones, el Ministerio Público Federal, además de perseguir los delitos de su competencia, tiene funciones en materia penal, en apelación (Art. 105 Fracc. III), amparo directo (Art. 107 Fracc. V.), en la denuncia de contradicción de tesis (Art. 107 Fracción. XIII) tanto entre Tribunales de Circuito como entre las Salas de la Suprema Corte, así como el hecho de que pueda ser parte en los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos penales.

En otras palabras, a diferencia de su par del fuero común, el Ministerio Público Federal juega un papel fundamental en la conformación de la jurisprudencia y por tanto en la orientación de las decisiones jurisdiccionales en materia penal de todos los tribunales y juzgados en la materia, que existen en el país.

Partiendo de los casos concretos que ocurren en los diferentes circuitos judiciales de la república, la presente iniciativa propone que en cada circuito judicial del país exista un Fiscal de Circuito que litigue los asuntos penales federales en materia penal; pero que al mismo tiempo pueda participar y promover las contradicciones de tesis, así como participar en los amparos y apelaciones que le correspondan.

Bajo esta premisa, se fortalece la autonomía del Ministerio Público Federal, descentralizando algunas de sus funciones y responsabilizando a un funcionario, propuesto por el Fiscal General pero ratificado por el Senado, por periodos fijos y sujetos a responsabilidades administrativas y penales, así como a la rendición de cuentas.

Es importante mencionar que esta reforma no rompe con la unidad del Ministerio Público, sino que fortalece su autonomía y otorga poder real a los encargados de esta institución en cada circuito judicial del

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

país. Esta reforma eliminaría a los delegados de la FGR, que son nombrados y removidos libremente y que por lo mismo no generan equilibrios en los criterios de la institución.

Del mismo modo, la iniciativa propone modificar las condiciones en las que se nombra y se otorga autonomía a los fiscales especializados, modificando la fórmula actual mediante la cual son nombrados y removidos por el Fiscal General, estableciendo una improbable objeción de las dos terceras partes de los miembros del Senado. Por ello, al igual que los fiscales de circuito, de acuerdo con la reforma serán propuestos por el Fiscal General pero ratificados por el Senado e inamovibles en periodos de cuatro años, con el fin (al igual que los de circuito) de garantizar su autonomía y evitar indebidas influencias políticas o de otra índole en su desempeño.

Los artículos 102, 105 y 107 quedarían de la siguiente manera:

| Vigente  | Reformado   | Observaciones   |
|--|---|---|
| <p><b>Artículo 102. (...)</b><br/><b>A. I a VI (...)</b></p> <p>Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de estos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.</p> | <p><b>Artículo 102.</b><br/><b>A. I a VI (...)</b></p> <p>Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal en los términos del artículo 17 de esta Constitución y procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.</p> | <p>Se enumeran las funciones específicas del Ministerio Público Federal, considerando que en el Artículo 17 se especifican las facultades generales del Ministerio Público.</p> |

| Vigente   | Reformado   | Observaciones   |
|---|---|---|
| <p>La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.</p> | <p>La Fiscalía General contará con un fiscal federal en cada uno de los circuitos judiciales del país y, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción. <b>Los fiscales de circuito y los especializados ejercerán las facultades del Ministerio Público Federal en los circuitos judiciales o en las áreas de su especialidad, serán nombrados por el Fiscal General de la República y ratificados por el Senado, durarán en su cargo cuatro años, podrán ser ratificados para un periodo adicional y solo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</b><br/>(...)</p> |   |
| <p><b>Artículo 105. (...)</b></p> <p><b>I a II.</b></p> <p><b>III.</b> De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos</p>   | <p><b>Artículo 105. (...)</b></p> <p><b>I a II.</b></p> <p><b>III.</b> De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República, <b>los fiscales de circuito o los especializados en el ámbito de su competencia</b>, en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrán conocer de los recursos de apelación</p>  | <p>Se establece la facultad de los Fiscales de Circuito o de los especializados para conocer de los recursos de apelación en los procesos que hayan sido parte.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente   | Reformado   | Observaciones  |
|---|---|--|
| <p>en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p>   | <p>en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>(...)</p>  |  |
| <p><b>Artículo 107. (...)</b></p> <p><b>I a IV.</b></p> <p><b>V. (...)</b></p> <p><b>a) a d)</b><br/>La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>VI. a XII.</p> <p><b>XIII.</b> Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de</p> | <p><b>Artículo 107. (...)</b></p> <p><b>I a IV.</b></p> <p><b>V. (...)</b></p> <p><b>a) a d)</b><br/>La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República <b>o de los fiscales de circuito o especializados</b> en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>VI. a XII.</p> <p><b>XIII.</b> Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República <b>o en el ámbito de su competencia, los fiscales de circuito o los especializados</b>, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con</p> | <p>Se establece la facultad de los Fiscales de Circuito o de los especializados para conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia lo ameriten, para denunciar las contradicciones de tesis entre Tribunales de Circuito o entre las Salas de la Suprema Corte y de los amparos en los que el acto reclamado provenga de un proceso penal o que la ley determine.</p> |

| Vigente   | Reformado   | Observaciones |
|---|---|---------------|
| <p>Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.</p> <p>Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.</p> <p>Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribuna</p> | <p>el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.</p> <p>Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.</p> <p>Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribuna</p> |               |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente   | Reformado   | Observaciones |
|---|---|---------------|
| <p>les Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.</p> <p>Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, solo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;</p> <p>XIV. Se deroga;</p> <p><b>XV.</b> El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley; (...)</p> | <p>les Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República <b>o</b>, <b>en el ámbito de su competencia, los fiscales de circuito o especializados</b> en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que este resuelva la contradicción.</p> <p>Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, solo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;</p> <p>XIV. Se deroga;</p> <p><b>XV.</b> El Fiscal General de la República <b>o el fiscal de circuito o especializado</b> que corresponda, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley; (...)</p> |               |

**k. Congruencia con los nombramientos de fiscales de circuito y fiscales especializados y sus responsabilidades administrativas y políticas**

En congruencia con la reforma al Apartado A del Artículo 102 Constitucional, que crea la figura de los Fiscales de Circuito y modifica la forma de nombramiento de los Fiscales especializados en delitos electorales y combate a la corrupción, se reforman los artículos 76, y 110 de la siguiente manera:

| Vigente                                       | Reformado  | Observaciones  |
|---|--|--|
| <p><b>Artículo 76. (...)</b><br/>I a XIII</p> | <p><b>Artículo 76. (...)</b><br/>I a XIII<br/><b>XIII Bis. Otorgar o negar su ratificación a los nombramientos que haga el Fiscal General de la República de los Fiscales de Circuito, de los Fiscales Especializados y de la Agencia Federal de Investigación Criminal en los términos del párrafo quinto del artículo 102 Apartado A de esta Constitución.</b></p> | <p>Facultad del Senado para ratificar el nombramiento que haga el Fiscal General de los Fiscales de Circuito y de los especializados.</p> <p>No hay correlativo.</p> |

| Vigente   | Reformado  | Observaciones  |
|---|--|--|
| <p><b>Artículo 110.</b> Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los</p> | <p><b>Artículo 110.</b> Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, <b>los fiscales de Circuito y los especializados</b>, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secreta</p> | <p>Se incluye a los Fiscales de Circuito y a los especializados.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente   | Reformado   | Observaciones |
|---|---|---------------|
| magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos. | rio ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos. |               |

## II. PRINCIPIO ACUSATORIO Y DEBIDO PROCESO

La implementación del Sistema Penal Acusatorio (SPA) en México ha sido uno de los grandes logros de la transición democrática; sin embargo, como se ha dicho en esta exposición de motivos, la permanencia de algunas instituciones del Sistema Inquisitivo ha impedido que el proceso acusatorio y oral despliegue todas sus virtudes en favor tanto de víctimas y ofendidos como de los indiciados y de la sociedad en general.

Es importante subrayar que la impunidad se manifiesta de dos maneras igualmente graves: por un lado, en el hecho de que quienes hayan cometido un delito no sean procesados ni sancionados por los tribunales; y, por el otro, en los casos en que personas inocentes sean sancionadas por hechos que no cometieron.

El Sistema Acusatorio se ha ido perfeccionando a lo largo de varios siglos para crear instituciones y procesos que aseguren –como dice la Constitución– que se proteja al inocente, se procure que el culpable no quede impune y se reparen los daños causados por el delito.

Bajo esta premisa, el Sistema Acusatorio ha desarrollado dos principios fundamentales: a) el “Principio Acusatorio” es decir, la prohibición de que ninguna persona pueda ser sometida a un proceso penal si no hay una acusación en su contra por hechos considerados como delito y evidencia que pruebe que los cometió o participó en su comisión; y

b) la “Presunción de Inocencia”, es decir, la prohibición de sancionar a una persona antes de que un tribunal, después de evaluar la evidencia y escuchar los alegatos de las partes, considere más allá de toda duda razonable la responsabilidad del acusado.

Todo el Sistema Acusatorio, sus reglas y procedimientos giran en torno de estos dos principios, porque la apuesta del sistema penal de una democracia es contra la impunidad –en sus dos sentidos–, es decir, contra la ausencia de proceso y sanción contra el culpable; y contra la fabricación de culpables vía inocentes sin la debida protección.

La iniciativa de reforma que se presenta entiende que la profesionalización y, derivado de ello, el empoderamiento de las policías para llevar a cabo la investigación de los delitos, así como una mayor precisión de la función del Ministerio Público, ayudarán, sin duda, a la disminución de la impunidad y su definitivo control; sin embargo, es indispensable que el proceso penal no genere incentivos perversos que inhiban la investigación en la práctica y que distorsionen los objetivos del proceso penal.

La reforma que se propone a los Artículos 14, 16, 19 y 20 Constitucionales, tiene el objetivo de depurar las reminiscencias del viejo Sistema Inquisitivo; y el nuevo Código Procesal Penal despliega dichos cambios para garantizar de manera definitiva el correcto funcionamiento del Proceso Penal Acusatorio, particularmente en lo que se refiere al “Principio Acusatorio” y a la subordinación de la “orden de aprehensión” al mismo; a una regulación más clara del “Plazo Constitucional”, considerando que se propone que los detenidos en flagrancia sean puestos a disposición directamente ante el juez y no ante el Ministerio Público.

En el mismo sentido, se elimina el “Auto de Vinculación a Proceso” y por lo mismo se modifica la relación directa que hasta hoy existe entre dicho auto y la acusación.

Adicionalmente, se modifican los mecanismos para la imposición de las medidas cautelares y se aclaran las medidas especiales en los casos de delincuencia organizada.

Finalmente, se aclara el ejercicio del Principio de Oportunidad posterior a la calificación de la detención y se regula la sanción judicial de las “Salidas Alternas”.

#### **a. Principio acusatorio (acusación y querella)**

Una de las grandes paradojas de Sistema Penal Acusatorio en México es que un porcentaje muy pequeño de las personas que cometen delitos o incluso de las personas que son sometidas a un proceso penal, alguna vez se les formula acusación.

Como se ha explicado anteriormente, en lo referente al párrafo tercero del Artículo 16 Constitucional, la Acusación del Ministerio Público debe ser el requisito de procedibilidad para librar una orden de aprehensión, no la denuncia o la querrela de una víctima u ofendido como sucedía en el antiguo Sistema Inquisitivo.

Sustituir la denuncia o la querrela por la acusación es la base fundamental del Sistema Acusatorio porque genera garantías para el acusado, pero también incentiva a la autoridad investigadora a llevar al juez solamente aquellas investigaciones que tengan solidez suficiente para ser procesadas.

El sistema penal actual permite librar una orden de aprehensión contra una persona cuando a juicio del Ministerio Público y del Juez *“...obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”*. En este contexto, además de la aprehensión, la persona puede ser privada de su libertad 72 horas (o hasta el doble si hay ampliación del plazo) hasta que se le vincule a proceso y hasta seis meses adicionales de prisión preventiva, antes de que conozca la acusación en su contra.

Si bien es cierto que el Artículo 20 Constitucional establece en el Apartado B, Fracción II, que, desde el primer momento de su detención, se le informen los hechos que se le imputan, no deja de ser información muy preliminar ya que en el mejor de los casos se le informará (como establece el artículo 309 del CNPP) que hay

una investigación en su contra por determinados hechos sin que necesariamente existan todas las pruebas para acusarlo.

De hecho, el CNPP prevé un plazo para la llamada investigación complementaria de hasta dos meses si la pena no excede de dos años y hasta seis meses si supera ese periodo. Una de las consecuencias del cierre de la investigación complementaria es precisamente que el Ministerio Público formule la acusación.

En el mismo sentido, el propio Artículo 19 Constitucional vigente señala que a las personas imputadas (informadas de investigaciones en su contra) por una larga lista de delitos, se les impondrá la prisión preventiva oficiosa hasta que el Ministerio Público formule acusación o haya una solución alterna o un proceso abreviado.

Esta situación (que es una reminiscencia del viejo auto de formal prisión inquisitivo) implica que los requisitos de la orden de aprehensión o de la detención en flagrancia o por caso urgente son suficientes para vincular a una persona a proceso e imponerle una medida cautelar –en muchas ocasiones prisión preventiva–, sin que conozca su acusación y por tanto no tenga claridad de qué se está defendiendo.

Hasta ahora, el Artículo 19 Constitucional vigente no garantiza que ninguna persona sea sometida a un proceso penal sin que haya una acusación previa en su contra, cosa que debería ser un derecho fundamental.

Apelando al derecho comparado, particularmente de los Estados Unidos de América y del Reino Unido donde surge el Sistema Acusatorio, es importante mencionar que la garantía de la acusación es un derecho fundamental de todas las personas para evitar los efectos de un proceso penal –por ejemplo, una orden de aprehensión o la prisión preventiva–, si no hay una autoridad responsable e identificable que haya hecho la acusación y elementos suficientes para hacerla.

Por ejemplo, la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América señala en la parte conducente que:

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Inglés Original  | Traducción  |
|--|---|
| No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, [...] | Ninguna persona estará obligada a responder de un delito castigado con la pena capital, o con cualquier otra pena, salvo que haya una acusación* de un Gran Jurado [...]; |
| ... nor shall any person [...]   | ...ninguna persona [...]  |
| be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; ...   | ...se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal;...   |

En el caso de los Estados Unidos de América se habla del Gran Jurado, que es un grupo de ciudadanos que, después de revisar la investigación de los hechos en contra de una persona, determinan acusarla o no por un delito ante los tribunales.

En el caso del Reino Unido, en 1933 abolió el Gran Jurado, pero obligó a que toda persona fuera acusada ante un juez y que este considerara como suficiente la acusación para ordenar su presentación al proceso de manera voluntaria o a través de una orden de aprehensión.<sup>29</sup>

### **i. Imputación, vinculación a proceso y acusación**

Como se ha mencionado, en nuestro proceso penal una persona detenida en flagrancia, caso urgente o derivado de una orden de aprehensión, debe ser presentada ante un juez y después de que este califique de legal la detención se le formulará imputación (con la información del informe policial o de la orden de aprehensión), donde según el Artículo 311 del CNPP se le expondrá al imputado:

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

Una vez formulada la imputación, según el Artículo 313 se discuten las medidas cautelares y luego la llamada Vinculación a Proceso.

\* Presentment es la información de que se hará o no la acusación.

<sup>29</sup> Criminal Procedure Rules.

Esta última, es de vital importancia porque el Artículo 19 Constitucional vigente señala en su párrafo quinto que:

***Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso.***

Es decir, en más de un sentido, la acusación estará “atada” a lo establecido en el Auto de Vinculación a Proceso, de acuerdo a lo establecido en el penúltimo párrafo del Artículo 335 del CNPP que señala:

*La acusación solo podrá formularse por los hechos y personas señaladas en el auto de vinculación a proceso, aunque se efectúe una distinta clasificación, la cual deberá hacer del conocimiento de las partes.*

En este marco legal, la inminencia del plazo constitucional de 72 horas afecta tanto al imputado como al Ministerio Público y a las víctimas u ofendidos, porque en poco tiempo, no solo se va a definir la situación jurídica del imputado, sino que en más de un sentido se definirá la suerte del proceso.

Por ello, es fundamental para consolidar el Sistema Acusatorio que la Acusación sea independiente no solo de la Imputación, sino también de la Vinculación a Proceso.

En este contexto, la iniciativa modifica la redacción del Artículo 19 Constitucional, para garantizar el Principio Acusatorio, estableciendo que nadie puede ser sometido a un proceso penal si no hay una acusación previa.

## **ii. Elementos de la acusación y la vinculación a proceso**

En esta lógica, no es solamente que haya una acusación previa a cualquier acto procesal (como la orden de aprehensión o de presentación) sino que la acusación tenga elementos y pruebas que permitan a la autoridad jurisdiccional iniciar un proceso y ordenar la presencia del acusado en el proceso, ya sea través de una citación o de una orden de aprehensión.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

El CNPP, en su artículo 335, establece que la acusación deberá contener en forma clara y precisa los siguientes elementos:

- I. *La individualización del o los acusados y de su Defensor;*
- II. *La identificación de la víctima u ofendido y su Asesor jurídico;*
- III. *La relación clara, precisa, circunstanciada y específica de los hechos atribuidos en modo, tiempo y lugar, así como su clasificación jurídica;*
- IV. *La relación de las modalidades del delito que concurrieren;*
- V. *La autoría o participación concreta que se atribuye al acusado;*
- VI. *La expresión de los preceptos legales aplicables;*
- VII. *El señalamiento de los medios de prueba que pretenda ofrecer, así como la prueba anticipada que se hubiere desahogado en la etapa de investigación;*
- VIII. *El monto de la reparación del daño y los medios de prueba que ofrece para probarlo;*
- IX. *La pena o medida de seguridad cuya aplicación se solicita incluyendo en su caso la correspondiente al concurso de delitos;*
- X. *Los medios de prueba que el Ministerio Público pretenda presentar para la individualización de la pena y en su caso, para la procedencia de sustitutivos de la pena de prisión o suspensión de la misma;*
- XI. *La solicitud de decomiso de los bienes asegurados;*
- XII. *La propuesta de acuerdos probatorios, en su caso, y*
- XIII. *La solicitud de que se aplique alguna forma de terminación anticipada del proceso cuando ésta proceda.*  
*La acusación solo podrá formularse por los hechos y personas señaladas en el auto de vinculación a proceso, aunque se efectúe una distinta clasificación, la cual deberá hacer del conocimiento de las partes.*  
*Si el Ministerio Público o, en su caso, la víctima u ofendido ofrecieran como medios de prueba la declaración de testigos o peritos, deberán presentar una lista identificándolos con nombre, apellidos, domicilio y modo de localizarlos, señalando además los puntos sobre los que versarán los interrogatorios.*

Como se ve, la acusación es bastante completa y obliga al Ministerio Público a una descripción y comprobación bastante exhaustiva de

los hechos y delitos que busca acreditar en el juicio. Es por ello que es una garantía mayor para el imputado y un incentivo más virtuoso para el Ministerio Público que el origen del proceso sea precisamente la acusación y que, por lo tanto, el proceso se siga con base en lo establecido en este documento.

A dichos requisitos de la acusación se deberá añadir la solicitud de orden de aprehensión o de presentación del acusado en el proceso.

En esta lógica, de aprobarse la presente reforma y en virtud de que la puesta a disposición de los detenidos bajo cualquier circunstancia será siempre ante el Juez, y que la orden de aprehensión deriva de la acusación y deja de ser previa a la misma, se pasa el párrafo cuarto del artículo 16 como párrafo quinto del 19 y se modifica lo referente al Plazo Constitucional.

La primera parte del Artículo 19 Constitucional quedaría de la siguiente manera:

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

*Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en la acusación. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, podrá decretarse la acumulación, si fuere conducente.*

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

*No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda **acusación del Ministerio Público** por un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad*

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

*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. (16)*

*La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. (16)*

[...]

### **iii. El nuevo plazo constitucional y la audiencia preliminar con detenido**

La iniciativa no modifica el Plazo Constitucional de 72 horas, pero sí modifica lo que sucede en la Audiencia Inicial.

Hasta ahora el Plazo Constitucional debería resolver por lo menos siete cuestiones en 72 horas:

- a) Calificación de la legalidad de la detención;
- b) Formulación de imputación;
- c) Determinación de medidas cautelares;
- d) Vinculación a proceso;
- e) Ratificación de medidas cautelares;
- f) Fijación de plazo para la investigación complementaria; y
- g) Criterios de oportunidad, salidas alternas o formas de terminación anticipada.

Bajo la reforma que se propone, las cuestiones a resolver en el Plazo Constitucional cambiaría simplificando los procesos, sobre todo si se considera que una persona detenida con base en una orden de aprehensión ya está acusada, por lo que solo se calificaría la legalidad de la detención para proceder a su declaración, como queda establecido en el Código Procesal Penal que es parte de este paquete de reformas; mientras que a las personas detenidas en flagrancia o por caso urgente solamente deberá fijárseles el plazo para la acusación y determinarse las medidas cautelares preliminares, en su caso, de la siguiente manera:

- a) Calificación de la detención;
- b) Aplicación de criterio de oportunidad (en su caso);
- c) Salidas alternas (en su caso);
- d) Determinación del plazo para la acusación; y
- e) Medidas cautelares preliminares.

En el caso de personas detenidas en flagrancia o por caso urgente serán presentadas ante el Juez en una audiencia preliminar para calificar la legalidad de la detención (en congruencia con la reforma al 16 Constitucional); y el Ministerio Público podrá determinar –si es el caso– un criterio de oportunidad en la audiencia. Si es un testigo colaborador, podrá suspenderse el plazo para formular acusación o podrá sugerir una salida alterna que, nuevamente, suspenda la acción penal.

En caso contrario, el Juez fijará un plazo para la formulación de la acusación, dependiendo de la pena del delito o la medida cautelar que se determine. Si es un delito cuya pena sea menor a dos años de prisión, el plazo no será mayor de dos meses y si es superior a ese periodo será de hasta seis meses; pero en caso de que la medida cautelar que se determine sea de prisión preventiva, el plazo no podrá ser mayor a cinco días.

#### **iv. Delincuencia organizada**

En lo que se refiere al régimen especial de delincuencia organizada, la Constitución ofrece, en el Artículo 16, tres herramientas para la investigación de los delitos en la materia: por un lado, una definición general de lo que se debe entender por delincuencia organizada; por el otro, lo referente al arraigo como un acto de molestia mayor que permite retener a un imputado hasta ochenta días sin realmente ponerlo a disposición del juez; y, finalmente, la posibilidad de retener en el Ministerio Público a un imputado por delincuencia organizada hasta 96 horas sin orden de arraigo, antes de ponerlo a disposición del juez y formular imputación.

Considerando la reforma que se propone al Artículo 16 Constitucional, en el sentido de que todas las personas detenidas en flagrancia sean directamente puestas a disposición del juez y no del Ministerio

Público, resulta innecesaria la parte referente a la retención de una persona –presuntamente por delincuencia organizada– 96 horas en el Ministerio Público. Con la reforma, al igual que cualquier detenido en flagrancia o por caso urgente, deberán ser puestos a disposición del juez para que califique la legalidad de la detención.

Tanto la retención de 96 horas como el arraigo establecidos en los párrafos octavo, noveno y décimo del Artículo 16 Constitucional vigente, responden a la lógica, considerando la complejidad del fenómeno de la delincuencia organizada, de dotar de mayor tiempo al Ministerio Público Federal para que su investigación pueda acumular la evidencia necesaria para una acusación exitosa en todos sentidos.

Sin embargo, los resultados del arraigo no han tenido un impacto importante en la efectividad de las investigaciones en delincuencia organizada y sí en cambio han generado abusos importantes en contra de personas inocentes.

De Acuerdo a Animal Político<sup>30</sup>:

- La hoy extinta Procuraduría General de la República (PGR) privó de la libertad mediante arraigos, sin pruebas de que fueran realmente culpables de un delito y sin someterlas a un juicio, a 12,071 personas entre los años 2004 y 2018. Por lo menos 1 de cada 10 de esas personas eran inocentes.
- Tan solo en 2010 se ordenaron 1 mil 679 arraigos por crimen organizado, pero apenas hubo 148 condenas por ese tipo.
- El 12% de las personas que fueron arraigadas en los últimos años quedaron en libertad inmediata.
- Los arraigos debieron ser de 40 días, pero en dos terceras partes de los casos superaron ese tiempo.
- Al 73% de las más de 12 mil personas arraigadas se les aplicó esta medida por petición de la entonces Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), arraigadas bajo la supuesta sospecha de colaborar con la delincuencia organizada. De ese total, el 12% fueron personas que tras concluir el periodo de arraigo quedaron en

<sup>30</sup> <https://www.animalpolitico.com/2019/02/pgr-arraigo-prision-preventiva-inocentes/>

libertad, luego de que la PGR no encontró indicio alguno de que hubieran cometido un delito.

La investigación y persecución de los delitos de delincuencia organizada requiere de un régimen especial, sin duda alguna, pero su investigación debe ser más eficiente y los controles judiciales más estrictos, como es la filosofía de la presente iniciativa.

En este sentido, a nivel constitucional es importante que los investigadores tengan las herramientas necesarias para llevar a cabo su tarea (lo cual se especifica en la iniciativa de la Ley Nacional de Investigación del Delito y en la **Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada**); pero a nivel constitucional es indispensable un control más estricto de esas facultades.

Por ello y para generar un adecuado equilibrio que garantice la eficacia, pero genere un control adecuado, la iniciativa propone eliminar definitivamente el arraigo y obligar a la puesta a disposición inmediata ante la autoridad jurisdiccional de toda persona detenida en cualquier circunstancia por delincuencia organizada. No obstante, al mismo tiempo, en la reforma al Artículo 19 Constitucional propone que, una vez calificada de legal la detención, el juez pueda imponer la prisión preventiva hasta por seis meses (no 80 días) antes de formular la acusación (considerando que en la reforma a este Artículo 19 Constitucional se propone un máximo de cinco días para formular acusación, cuando se ha impuesto como medida cautelar la prisión preventiva).

Adicionalmente, durante ese lapso, el juez podrá autorizar al Ministerio Público para que no formule acusación, cuando las personas detenidas se conviertan en testigos colaboradores, lo que nuevamente fortalece la eficacia de la investigación y, al mismo tiempo, robustece la protección de derechos y limita la posibilidad de abusos.

La diferencia fundamental está en el control judicial de la detención y en los elementos de prueba que deben desahogarse ante el juez para que imponga la medida cautelar y este amplíe el plazo para formular la acusación con el fin de que se mejore la investigación, se

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

proteja a víctimas o testigos y se evite que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

Por otro lado, esto también permite que la situación jurídica de la persona detenida sea más clara, pueda ejercer los medios de defensa a los que tiene derecho y se eviten detenciones arbitrarias, de la siguiente manera:

*Si se tratare de delitos de delincuencia organizada, **aun cuando se decrete la prisión preventiva el juez podrá ampliar el plazo para formular acusación** con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale hasta los seis meses siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.*

Del mismo modo, se propone que la definición acerca de lo que se debe entender por delincuencia organizada se pase del artículo 16 al 19, considerando que es una medida que se toma después de la presentación del detenido ante el juez y de que se califique de legal la detención. El texto del actual Artículo 16 respecto a la definición de delincuencia organizada no se modifica.

Con base en lo anterior, la propuesta de reforma quedaría como sigue:

| Vigente  | Reformado  | Observaciones   |
|--|--|---|
| Artículo 16. (...)<br>La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuan- | Artículo 19. (...)<br>Cuando una persona sea detenida en flagrancia o por caso urgente, la autoridad judicial podrá determinar medidas cautelares preliminares, una vez calificada de legal la detención y fijará el plazo para formular la acusación, el cual nunca podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y de seis | Se pasa al 19 reformado considerando el principio acusatorio, la audiencia preliminar, la medida cautelar de prisión preventiva y el plazo para la acusación. |

| Vigente  | Reformado   | Observaciones |
|--|---|---------------|
| <p>do exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.</p> <p>Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.</p> | <p>meses si la pena excediera de ese tiempo; pero si se impone la prisión preventiva no deberá ser mayor a cinco días.</p> <p>Si se tratare de delitos de delincuencia organizada, aun cuando se decrete la prisión preventiva, el juez podrá ampliar el plazo para formular acusación con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale hasta los seis meses, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.</p> <p>Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.</p> |               |
| <p>Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse 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.</p>   | <p>Se deroga y pasa al 19.</p>  |               |

## v. Medidas cautelares y prisión preventiva

Una de las cuestiones más delicadas y discutidas del Sistema de Justicia Penal son las medidas cautelares, en particular la prisión preventiva y de manera muy especial la prisión preventiva oficiosa, porque las personas presuntamente inocentes pueden (de manera provisional) perder su libertad (total o parcialmente) o sufrir restricciones en el ejercicio de su patrimonio antes de ser condenadas.

En la redacción original de la Constitución, la cuestión de las medidas cautelares no se encontraba en el Artículo 19 Constitucional, sino en la fracción I del 20 que señalaba:

*I.- Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, **siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión** y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla.*

De acuerdo a esta fracción, las personas acusadas de un delito podían ser puestas en libertad bajo fianza, excepto en los casos de delitos que tuvieran una pena mayor a cinco años. Dicho de otra manera, había una especie de prisión preventiva oficiosa con base en el periodo que duraría la pena en caso de ser condenados.

En 1948 se modificó la redacción para que los delitos que ameritaban esta especie de prisión preventiva oficiosa, fueran aquellos cuya pena, con base en el término medio aritmético, fuera mayor a cinco años. Nuevamente en 1985 se modificó la fórmula, ya no para hablar de “fianza”, sino de “caución”; pero se mantuvo la media aritmética de los cinco años.

En 1993 se cambió radicalmente la fórmula, modificando la denominación “acusado” por “inculpado” y estableciendo que podía ser puesto en libertad bajo caución, “*siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse*”, y se eliminó la fór-

mula de la media aritmética para hablar de delitos “... *en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio*”.

Esta reforma supuso la creación de un catálogo de delitos graves (que en principio serían pocos, se dijo), en los que, independientemente de las circunstancias del inculpado, debía imponérsele la prisión preventiva de manera oficiosa. En 1996 se modificó nuevamente la fracción I para añadir, básicamente, que en los delitos “no graves” también podría imponerse la prisión preventiva.

Siguiendo la fórmula de delitos “graves”, la reforma de 2008 movió del Artículo 20 fracción I al 19 en su segundo párrafo lo relativo a las medidas cautelares durante el proceso (con excepción de lo relativo a su duración, que se mantuvo en el penúltimo y último párrafo del propio Artículo 20). En dicha reforma se modificó nuevamente la fórmula para establecer que el juez debía imponer la prisión preventiva de manera oficiosa en los casos de:

*delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.*

Paradójicamente, en el reformado Apartado B del Artículo 20 Fracción I, se establecía que es derecho del imputado: “... *que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;*” aunque los imputados por los delitos de prisión preventiva oficiosa no sería presuntamente inocentes en la práctica.

En 2011 se reformó nuevamente este Artículo y se añadió a los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa la “trata de personas”; y en 2019 se añadieron nueve delitos o modalidades de delitos:

1. Abuso o violencia sexual contra menores,
2. Femicidio,
3. Robo de casa habitación,
4. Uso de programas sociales con fines electorales,

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

5. Corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones,
6. Robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades,
7. Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos,
8. Delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, y
9. Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

La premisa fundamental de dichas reformas es evitar que los jueces otorguen la libertad caucional a las personas imputadas por los delitos enumerados en el segundo párrafo del propio 19 Constitucional.

Sin discutir la eficacia de las medidas cautelares en general, es importante considerar que las personas detenidas en flagrancia o por caso urgente, y con mayor razón aquellas en las que se cumplimentó una orden de aprehensión, pierden su libertad, primero en el plazo de retención de 48 horas ante el Ministerio Público (en el caso de flagrancia) y posteriormente durante las 72 horas del plazo constitucional (en todos los casos).

En el caso de flagrancia, el Ministerio Público no solo califica ante sí la legalidad de la detención y en caso negativo decreta la libertad (Art. 149 CNPP) sino que también califica el tipo de delito y determina si es de prisión preventiva oficiosa o no; y en su caso decreta una especie de libertad provisional en tanto termina la investigación y formula o no imputación (Art. 140 CNPP). En este plazo de retención, se da una suerte de litigio entre la policía y el Ministerio Público, para que la “puesta a disposición” se decrete como legal y el detenido no solo obtenga su libertad, sino que además no se ejerza acción penal; y también, por parte de la defensa, para lograr que el delito no se califique como de prisión preventiva oficiosa y se pueda otorgar la libertad en términos del 140 del CNPP.

Dicho de otro modo, no solo se generan enormes incentivos de corrupción en el Ministerio Público (en los casos de detenciones en flagrancia) sino que también –y por lo mismo– hay una enorme “puerta giratoria” no contabilizada en las agencias del Ministerio

Público, que es mucho mayor que la que se pueda dar ante el juez, aun ante probables delitos de prisión preventiva oficiosa.

Por otro lado, cuando el Ministerio Público formula imputación y busca la Vinculación a Proceso, por delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa, es fundamental que pueda probar en los términos del Artículo 19 Constitucional la probable comisión de un delito, es decir, “...los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”.

Adicionalmente, debe probar que la detención fue legal en los términos del artículo 308 del CNPP y cumplir lo establecido en el artículo 316 del propio CNPP:

***Artículo 316. Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso***

*El Juez de control, a petición del agente del Ministerio Público, dictará el auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que:*

- I. *Se haya formulado la imputación;*
- II. *Se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar;*
- III. *De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo, y*
- IV. *Que no se actualice una causa de extinción de la acción penal o excluyente del delito.*

*El auto de vinculación a proceso deberá dictarse por el hecho o hechos que fueron motivo de la imputación, el Juez de control podrá otorgarles una clasificación jurídica distinta a la asignada por el Ministerio Público, misma que deberá hacerse saber al imputado para los efectos de su defensa.*

*(...)*

Todo esto en 72 horas.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

En este contexto, para que se evite la llamada “puerta giratoria” ante la autoridad jurisdiccional, no solo es necesario que el delito sea considerado de prisión preventiva oficiosa, sino que se califique de legal la detención y que “existan indicios razonables” que permitan suponer que efectivamente se cometió el delito y que es de los que ameritan la prisión preventiva oficiosa.

Dicho de otro modo, el Ministerio Público deberá acreditar lo antes mencionado; y para ello se requieren mejores investigaciones y pruebas, de lo contrario, aun cuando haya muchos delitos de prisión preventiva oficiosa, la llamada “puerta giratoria” no se atenuará.

La presente iniciativa enfoca el problema de manera distinta:

- a) Establece un marco legal mucho más sólido para fortalecer la investigación, lo que redundaría en mejor evidencia para solicitar –en su caso– la medida cautelar de prisión preventiva;
- b) Establece la acusación (con requisitos de investigación más precisos) como requisito de procedibilidad para librar orden de aprehensión, lo que permitirá que, en la audiencia, a la hora de solicitar las medidas cautelares haya suficiente evidencia para decretarla;
- c) Al eliminarse la Vinculación a Proceso, el Plazo Constitucional podrá enfocarse en la necesidad o no de las medidas cautelares, sin la presión de la Vinculación a Proceso;
- d) Se fortalece la política criminal de cada entidad federativa, cambiando la fórmula, regresando a la media aritmética, pero no de manera oficiosa; de tal manera que cada entidad federativa podrá determinar, en sus propios códigos penales, la penalidad que amerite prisión preventiva y por tanto el enfoque y la dirección de esta herramienta en su política criminal;
- e) En los casos de flagrancia o caso urgente, al eliminarse el plazo de retención de 48 horas y la puesta a disposición de manera directa ante el Juez, el Ministerio Público solamente tendrá

que alegar la necesidad de cautela en el plazo constitucional nuevamente, sin la inminencia de la Vinculación a Proceso; y

- f) El control judicial de la detención de principio a fin, en audiencia pública, oral y contradictoria, permitirá disminuir al mínimo las posibilidades de tortura, abusos, malos tratos y corrupción.

Por ello, se propone empatar el tema de las medidas cautelares y en particular de la prisión preventiva, enviando (como en la redacción original) su regulación a la fracción I del Apartado B del Artículo 20 Constitucional, de la siguiente manera:

| Vigente   | Reformado  | Observaciones  |
|---|--|--|
| <p><b>Artículo 19.</b> (...) ...</p> <p>El Ministerio Público solo 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 programas sociales con fines electorales, corrupción tratán-</p> | <p><b>Artículo 20.</b> (...) ...</p> <p><b>B. De los derechos de toda persona acusada:</b></p> <p>I. A que se presuma su inocencia <b>y a enfrentar su proceso en libertad</b> mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa;</p> <p><b>El Juez podrá imponer medidas cautelares durante el proceso para garantizar la comparecencia del acusado en el juicio, la protección de la víctima, de los testigos, de la comunidad o de bienes jurídicos, así como cuando el acusado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.</b></p> | <p>Se deroga el segundo párrafo y se reforma la fracción I del Apartado B del Artículo 20 Constitucional para establecer las reglas de las medidas cautelares, incluyendo la prisión preventiva.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente   | Reformado  | Observaciones |
|---|--|---------------|
| <p>dose 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><b>Solo se impondrá la prisión preventiva en los casos de delitos graves así calificados por la ley y se justifique que otras medidas cautelares son insuficientes para garantizar lo establecido en el párrafo anterior.</b> La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos que estén siendo procesados.</p> |               |

En la misma lógica, se hace una reforma al primer párrafo del Artículo 18 Constitucional para añadir que solo en los delitos que sean calificados como graves habrá prisión preventiva y se adiciona el párrafo del Artículo 19 Constitucional como segundo párrafo del 18 en congruencia con el cambio referente a los delitos graves, de la siguiente manera:

| Vigente   | Reformado   | Observaciones  |
|---|---|--|
| <p>Artículo 18. Solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto</p> | <p><b>Artículo 18. Solo por delito que merezca pena privativa de libertad y que sea calificado como grave, habrá lugar a pri-</b></p> | <p>Se añade delitos graves y el párrafo último del Artículo 19 referente al tratamiento de las personas privadas de su libertad.</p> |

| Vigente  | Reformado   | Observaciones |
|--|---|---------------|
| <p>del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente <b>separados.</b><br/>(...)</p> | <p><b>sión preventiva en los términos que la ley establezca.</b> El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p> <p><b>Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.</b></p> |               |

En suma, el Artículo 19 Constitucional finalmente tendría un contenido plenamente acusatorio y con todas las garantías y virtudes del mismo; reformado *in toto* quedaría de la siguiente manera:

| Vigente   | Reformado   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 19.</b> 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>El Ministerio Público solo 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</p> | <p><b>Artículo 19.</b> Ninguna persona será sometida a un proceso penal sino mediante acusación del Ministerio Público o querrela de particular en el que se justifique el delito que se le atribuya, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el acusado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p><b>Se deroga y se pasa al Artículo 20 Constitucional Apartado B, Fracción I, con nuevas reglas.</b></p> |

**POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)**

| <b>Vigente</b>  | <b>Reformado</b> |
|---|------------------|
| <p>previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.</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 decreta 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> |                  |

| Vigente  | Reformado   |
|--|---|
| <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 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 inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.</p> <p>Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.</p> | <p>Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en la acusación. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, podrá decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Si con posterioridad a la acusación por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.</p> <p><b>Se pasa al Artículo 18 Constitucional.</b></p> <p>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda <b>acusación del Ministerio Público</b> 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. <b>(Viene del 16).</b></p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la Ley Penal. <b>(Viene del 16).</b></p> <p>Ninguna persona podrá ser retenida por la autoridad judicial por más de <b>72</b> horas sin que se decrete la legalidad de la detención, se imponga, en su caso, la prisión preventiva y se fije el plazo para la acusación.</p> |

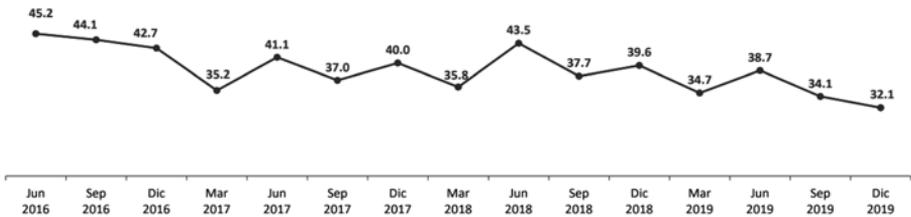
POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Vigente | Reformado   |
|---------|---|
|         | <p>La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto en el que decrete la prisión preventiva, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.</p> <p><b>Cuando una persona sea detenida en flagrancia o por caso urgente, la autoridad judicial podrá determinar medidas cautelares preliminares una vez calificada de legal la detención y fijará el plazo para formular la acusación, el cual nunca podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y de seis meses si la pena excediera de ese tiempo; pero si se impone la prisión preventiva no deberá ser mayor a cinco días.</b></p> <p><b>Si se tratare de delitos de delincuencia organizada, aun cuando se decrete la prisión preventiva el juez podrá ampliar el plazo para formular acusación con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale hasta los seis meses siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.</b></p> <p><b>Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.</b></p> |

### C. FORTALECER LA PREVENCIÓN FOCALIZADA DEL DELITO A TRAVÉS DE LA JUSTICIA CÍVICA Y DE LAS MEDIDAS PARA RESTITUIR LA CONVIVENCIA COTIDIANA

#### Prevalencia total de conflictos o enfrentamientos en la vida cotidiana

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



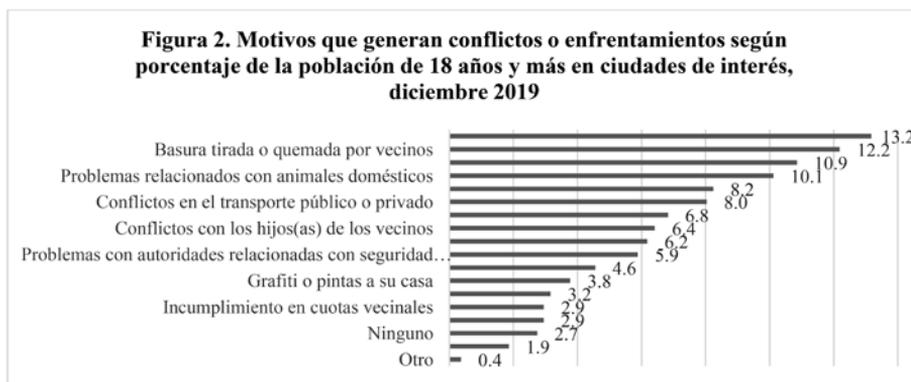
**Fuente: ENSU- INEGI (2016-2020).**

Según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), en diciembre de 2019 poco más de un tercio de los adultos en México refirieron haber tenido algún conflicto o enfrentamiento en su vida cotidiana durante los últimos tres meses. Esta cifra es la más baja desde que se comenzó a medir este indicador en el segundo trimestre de 2016 y, en general, muestra una tendencia a la baja (a considerar: en la primera medición la muestra era de 51 ciudades, mientras que en la más reciente se evalúan 70 ciudades). La dispersión de datos, sin embargo, es considerable: hay 17 ciudades en las que más del 40% de la población refirió haber sufrido conflictos o enfrentamientos, y tres de esas ciudades registran una conflictividad superior al 60%. Al otro extremo del espectro, se identifica un conjunto de 12 ciudades con una conflictividad menor al 20%.

#### Motivos que generan conflictos o enfrentamientos

Ahora bien, en ese segmento de población (32.1%) que refirió haber tenido un conflicto o enfrentamiento en los últimos tres meses, las cuatro principales problemáticas que originaron el conflicto tienen que ver con infracciones a ordenamientos municipales de orden público o de tránsito y vialidad: ruido (13.2%), basura tirada por vecinos (12.2%),

problemas de estacionamiento (10.9%) y problemas relacionados con animales domésticos (10.1%). Asimismo, la lista de conductas que ocasionan conflicto y que son reguladas por un ordenamiento municipal la completan: molestias por borrachos, drogadictos y pandillas (6.8%), grafiti o pintas en su casa (3.8%) y ambulante (3.2%). El resto de las situaciones que ocasionaron los conflictos se relacionan con el ámbito privado de la convivencia familiar o vecinal, o bien en el contacto con la autoridad.



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

### ¿Quiénes están involucrados en esos conflictos?

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



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

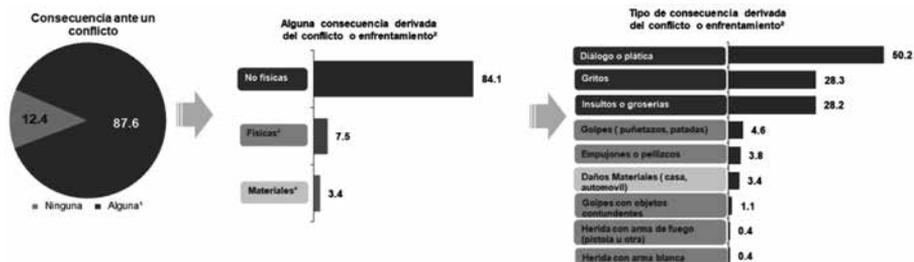
### Consecuencias de los conflictos

Al evaluar el curso que tomaron los conflictos o enfrentamientos reportados, se identifica que el 87.6% de los mismos derivó en alguna consecuencia. En la mayoría de los casos, la consecuencia no involucró una disputa física (84.1%); solo en el 7.5% de los casos hubo consecuencias físicas, mientras que en el 3.4% de los casos hubo consecuencias materiales.

La consecuencia más frecuente de los conflictos fue una plática o diálogo (50.2%); sin embargo, en casi una tercera parte hubo gritos (28.3%) y también en casi un tercio se reportaron insultos o groserías (28.2%).

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

**Figura 4. Consecuencias de los conflictos por tipo, diciembre 2019**



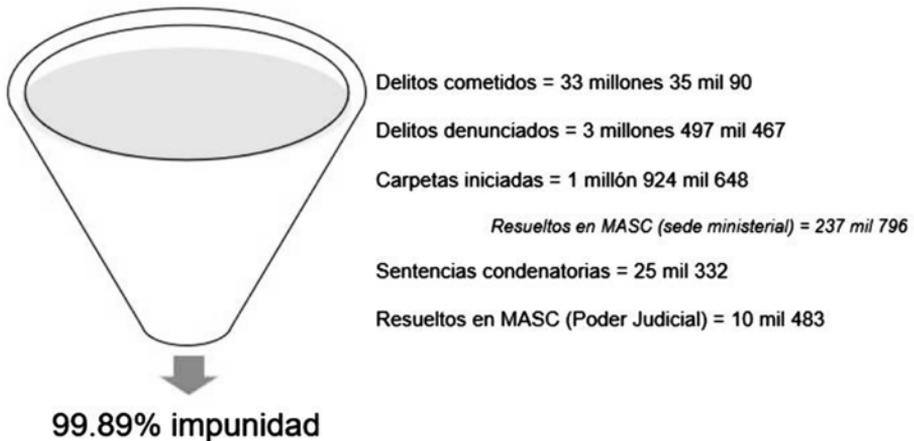
**Fuente:** ENSU-INEGI (2020).

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

### Conductas delictivas

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

**Figura 5. Impunidad en México, 2018**



Fuente: ENMPE 2019, CNIJE 2019, CNPJE 2019

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

**Artículo 186. Definición**

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

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

**Artículo 187. Control sobre los acuerdos reparatorios**

*Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:*

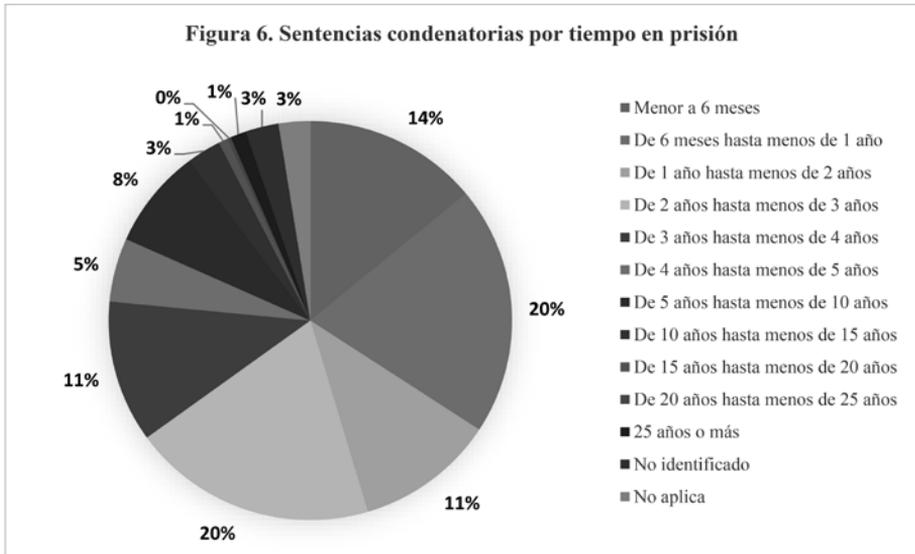
- I. *Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido;*
- II. *Delitos culposos, o*
- III. *Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.*

*No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las entidades federativas. Tampoco serán procedentes los acuerdos reparatorios para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código.*

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

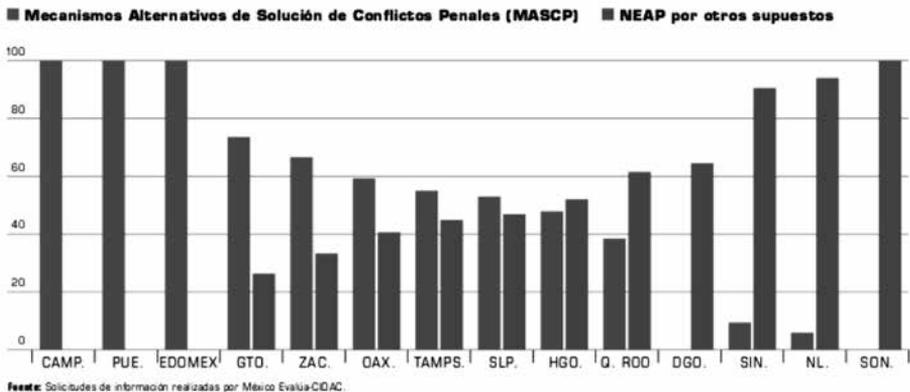
En este contexto, de 1.9 millones de carpetas de investigación que abre el Ministerio Público, 1.6 millones están en la reserva o siguen en investigación. Sin embargo, pudo resolver 237 mil por mecanismos alternativos en sede ministerial (sin control judicial), fundamentalmente de los delitos de menor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

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



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

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



## POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL, INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

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

### Justicia cívica y justicia restaurativa

Considerando la reforma a los Artículos 16, 19, 21 y 23 Constitucionales, la promoción de salidas alternas en sede ministerial desaparece como se viene haciendo hasta ahora. En el marco de la reforma que se propone, el Ministerio Público solamente podrá promover salidas alternas una vez que el asunto se haya “judicializado”. Por ello, la Justicia Cívica toma un papel muy relevante en la solución de faltas administrativas, pero también de delitos no graves cuando el Ministerio Público decida no ejercer acción penal.

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

Siguiendo esta lógica, la Justicia Cívica podrá –en los casos en que el Ministerio Público no ejerza acción penal– resolver los delitos no graves sin necesidad de ocupar tiempo y recursos del Sistema de Justicia Penal.

Por ello, la presente iniciativa propone una legislación que sea el marco nacional para desarrollar la justicia restaurativa (a diferencia de la punitiva) en todas las infracciones administrativas y delitos de menor gravedad. Con ello se busca, al mismo tiempo, la prevención del delito, la restauración del tejido social y el desahogo de la carga de trabajo del propio Sistema de Justicia Penal.

La iniciativa modifica los Artículos 21 y 23 Constitucionales en lo referente a las faltas administrativas y establece la competencia del Juez Cívico. Al mismo tiempo, en congruencia con el enfoque restaurativo establece un mínimo de 10 y hasta 80 horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito para desarrollar programas y terapias que permitan a los infractores reparar el daño, pero también modificar su conducta frente a la sociedad.

En el mismo sentido, el último párrafo propone que en los casos de delitos no graves y cuando el Ministerio Público no ejerza acción penal, el conflicto podrá solucionarse por la vía de la Justicia Cívica.

Esta reforma le da un sólido marco constitucional a este mecanismo que ha probado su eficacia y que se despliega en la Ley General de Justicia Cívica, que se propone como parte del presente paquete legislativo.

Como se explica más adelante en el Apartado D de esta exposición de motivos, se reforma el Artículo 23 Constitucional para incluir todo lo referente a la Justicia Cívica; y el contenido del Artículo 23 Constitucional vigente, que se refiere a la prohibición de que un juicio criminal tenga más de tres instancias, de que alguna persona pueda ser juzgada dos veces por el mismo delito y la práctica de absolver de la instancia, se pasan como segundo párrafo del Artículo 20 que regula el debido proceso penal, de la siguiente manera:

**Artículo 20. (...)**

*Ningún juicio **criminal penal** deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.*

Como se mencionó anteriormente, lo referente a las faltas administrativas se transforma en la base de la justicia cívica, por lo que el reformado Artículo 23 Constitucional quedaría de la siguiente manera:

**Artículo 23.** *Compete al Juez Cívico la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o de 10 hasta 80 horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito.*

*Si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto o no cumpliere las horas de Medidas decretadas, se le impondrá el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

*Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.*

*Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.*

**La ley establecerá los casos de delitos no graves que puedan procesarse de manera concurrente a través de la justicia cívica cuando el Ministerio Público no ejerza acción penal.**

## **D. REORDENACIÓN Y CONSOLIDACIÓN**

En 2017, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJUNAM) llevó a cabo un ejercicio académico de reforma a la Constitución, no con la intención de modificar su contenido, sino más bien con la intención de reordenarlo y consolidarlo.

En su estudio introductorio, el IIJUNAM señala:

*... si bien la Constitución se ha actualizado y modernizado significativamente, de tal modo que su texto vigente incorpora ya los elementos y las instituciones principales del constitucionalismo contemporáneo, lo es también que las continuas reformas y adiciones que ha sufrido han dado por resultado un texto cada vez más extenso, desordenado, asistemático y descuidado desde el punto de vista técnico...*

Bajo esta premisa, el IJJUNAM propuso una serie de reformas que le dieran mayor congruencia al texto constitucional sin modificar, ni el sentido, ni el contenido de sus disposiciones.

A la hora de proponer las reformas en materia penal que se han expuesto, se hizo evidente lo establecido por el IJJUNAM en el sentido de darle congruencia y claridad a las propuestas de reforma, no solo por su contenido, sino en el marco más general de la estructura de la Constitución.

En este sentido, aunque la iniciativa que se propone no sigue exactamente lo propuesto por el IJJUNAM, sí propone una reordenación y consolidación de los principios constitucionales que rigen la investigación del delito, el proceso penal y la justicia cívica, de tal manera que sea un texto congruente, con una secuencia lógica y claro.

De la siguiente manera:

#### **a. Artículo 14 Debido Proceso**

La propuesta de reforma al Artículo 14 Constitucional busca consolidar todas las disposiciones referentes al “**Debido Proceso**”, como lo referente a la prohibición de hacer justicia por propia mano, el derecho a la administración de justicia por tribunales y su gratuidad, la desformalización de los procedimientos, el control judicial de los mecanismos alternativos, la prohibición de la analogía en materia penal y la prisión por cuestiones civiles, la oralidad de las sentencias y la independencia de los tribunales.

Hasta ahora parte de estas disposiciones se encuentran en el artículo 17; sin embargo, es claro que se refieren a las garantías del debido proceso. Por ello y con el fin de que el Artículo 17 reformado regule la representación jurídica de la sociedad, se incluyeron en el artículo 14 todas las disposiciones al respecto.

De inicio, se inserta como primer párrafo la prohibición hasta ahora establecida en el Artículo 17 referente a la justicia por propia mano y a ejercer violencia para reclamar un derecho, considerando que es

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

elemental esta regulación para el Estado de Derecho y para garantizar la autoridad de los tribunales.

Se mantiene –ahora como segundo párrafo– lo referente al derecho a un juicio ante los propios tribunales y con los procedimientos previamente establecidos. En congruencia con ello, en el tercer párrafo se inserta lo referente al derecho a la administración de justicia por tribunales y su gratuidad, que hasta ahora está en el 17.

Del mismo modo, como cuarto párrafo se añade lo referente a la reforma que aligera los formalismos procedimentales en favor de la solución eficiente de los conflictos –que igualmente está ahora en el 17– y como quinto párrafo se incluyen los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, aclarando que todos los acuerdos derivados de estos deberán contar siempre con sanción judicial, evitando de esta manera que autoridades administrativas sancionen delitos.

Igualmente, también como parte del debido proceso, como párrafos sexto, séptimo y octavo, las garantías de aplicación de la ley en materia civil, la oralidad de las sentencias en todas las materias y la obligación de la ley de garantizar la independencia de los tribunales y la ejecución de sus sentencias.

Finalmente, se incluye lo referente a las Acciones Colectivas como parte del derecho a este tipo de procesos.

*El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. 17*

Esto sin menoscabo de la regulación específica del **Proceso Penal**, que sigue y se fortalece en el Artículo 20.

El Artículo 14 quedaría de la siguiente manera:

BERNARDO LEÓN OLEA

| Artículo 14 Reformado  | Observaciones  |
|--|--|
| Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.  | Se inserta la disposición que viene del Artículo 17 vigente.   |
| Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. | Queda igual, pero se convierte en el segundo párrafo.  |
| Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.   | Proviene del Artículo 17 vigente.  |
| <i>Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.</i>   | Proviene del Artículo 17 vigente.  |
| Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación y asegurarán la reparación del daño, <b>los acuerdos derivados de dichos mecanismos deberán contar siempre con la sanción del Juez. 17</b>  | Proviene del 17, pero se reforma en el sentido de que todos los acuerdos derivados de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal deban contar con sanción judicial.                                     |
| En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. <i>Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.</i>  | Queda igual la disposición referente a la aplicación exacta del derecho penal y se inserta la disposición referente a la prohibición de penas de prisión en materia civil, que hasta ahora se encuentra en el Artículo 17 vigente. |
| En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.   | Queda igual, pero ahora como séptimo párrafo.  |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 14 Reformado  | Observaciones   |
|--|---|
| <i>Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.</i>  | Proviene del Artículo 17 vigente, pero igual forma parte del debido proceso, aplicable a todas las materias.  |
| <i>Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.</i>   | Proviene del Artículo 17 vigente, pero igual forma parte del debido proceso, aplicable a todas las materias.  |
| <b>El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. 17</b> | Las acciones colectivas también son un proceso cuya garantía se inserta en la lógica del proceso; por ello se convierte en el último párrafo del Artículo 14. |

### b. Artículo 16 Principio de Legalidad

En lo referente al Artículo 16 Constitucional se consolida el principio de legalidad de los actos de la autoridad, pero específicamente en lo referente a los actos de molestia durante la investigación de los delitos. Para mayor claridad se separa cada tema en fracciones, se mantiene lo referente a la circulación de estafetas –aunque valdría la pena revisar su pertinencia tecnológica– y al alojamiento de miembros del ejército en tiempos de paz.

El Artículo 16 quedaría de la siguiente manera:

| Artículo 16 Reformado  | Observaciones |
|--|---------------|
| Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su | Queda igual.  |

| Artículo 16 Reformado  | Observaciones  |
|--|--|
| <p>contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.</p>  |  |
| <p>Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.</p>                                       | <p>Queda igual.</p>  |
| <p>La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.</p>  | <p>Pasa de estar en el párrafo décimo sexto al tercero, pero su contenido queda igual.</p>   |
| <p>Los actos de molestia en materia penal se sujetarán a lo siguiente:</p>   | <p>Se establece como encabezado los actos de molestia</p>  |
| <p>I. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a la disposición de la autoridad civil más cercana y esta con la misma prontitud a la del Juez. Existirá un registro inmediato de la detención.</p>  | <p>Lo referente a detenciones en flagrancia se convierte en fracción I y –como ya se explicó– la puesta a disposición será ante el juez directamente.</p>  |
| <p>II. Solo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley, se haya iniciado una investigación y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia o que, de hacerlo, el indiciado pueda evadirse, la Policía o el Ministerio Público podrán, bajo su responsabilidad, llevar a cabo la detención.</p> | <p>Lo referente al caso urgente queda como fracción II y se modifica su contenido – como ya se explicó– para que se acredite una investigación previa a la detención, además de que se faculta a las policías.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 16 Reformado  | Observaciones  |
|--|--|
| <p>En los casos de flagrancia o urgencia, el juez verificará que existan indicios de que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que el detenido los cometió o participó en su comisión, en cuyo caso decretará la legalidad de la detención o la libertad con las reservas de ley.</p>  | <p>Se modifica su contenido en congruencia con las fracciones I y II.</p>  |
| <p>III. En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud <b>de la Policía o el Ministerio Público</b>, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, <del>la persona o personas que hayan de aprehenderse</del> y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.</p>  | <p>Lo referente al cateo queda como fracción III y se modifica para que lo puedan solicitar también las policías. También se elimina lo referente a las personas que se vayan a detener porque se considera que eso debe seguir las reglas de la orden de aprehensión.</p> |
| <p>IV. Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de estas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.</p> <p>Exclusivamente la autoridad judicial, a petición de la <b>Policía o del Ministerio Público</b>, 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, fis-</p> | <p>La intervención de comunicaciones queda como fracción IV. Igualmente se habilita a las policías y –como ya se ha explicado– se amplía su solicitud y su autorización.</p>   |

| Artículo 16 Reformado   | Observaciones  |
|---|--|
| <p>cal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.</p>   |  |
| <p>V. Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces, <b>policías, Ministerio Público</b> y demás autoridades competentes.</p> <p>Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio.</p> | <p>El control judicial queda como fracción V y se obliga al registro de las comunicaciones con policías.</p> |
| <p>La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p> <p>En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.</p>  | <p>Queda igual.</p>  |

### c. Artículo 17 Garantía de Representación Jurídica Profesional para la Sociedad

La reforma al Artículo 17 Constitucional tiene dos elementos: por un lado, su contenido actual se integra –como ya se mencionó– al Artículo 14 Constitucional; y el 17 reformado se transforma en el artículo referente a la garantía de una representación jurídica profesional y de calidad para la sociedad.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

En este sentido, se traslada lo referente a las facultades del Ministerio Público y su sistema de profesionalización del Artículo 21 al 17 y se equipara a la carrera de defensor público. También se traslada del 21 al 17 la acción penal por particulares y, por lo mismo, la necesidad de que las entidades federativas puedan garantizar la libertad en el ejercicio de la profesión de abogado; pero también puedan lograr que haya una autorregulación vinculante para garantizar su capacidad y probidad, sobre todo considerando la ampliación en el ejercicio de la acción penal que se contempla en la iniciativa del Código Procesal Penal que acompaña este paquete.

El Artículo 17 quedaría de la siguiente manera:

| Artículo 17 Reformado   | Observaciones   |
|---|---|
| <p>Es facultad del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, por lo que dirigirá jurídicamente la investigación de la policía para formular la acusación, solicitará la presencia del acusado en el proceso y las medidas cautelares, ejercerá el principio de oportunidad en los supuestos que la ley establezca, buscará y ofrecerá las pruebas que acrediten la participación del acusado en los hechos que se le imputan y pedirá al juez la imposición y aplicación de las penas. <b>La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</b></p> | <p>Se traslada la regulación del Ministerio Público de 21 al 17, incluyendo la acción penal por particulares. El Ministerio Público debido a su autonomía deja de ser parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>También se incluye las facultades generales que hasta ahora están en el Artículo 102.</p> |
| <p>La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población. Las leyes orgánicas asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para Ministerios Públicos y defensores cuyas percepciones deberán ser iguales.</p>  | <p>Se establece la carrera ministerial y se equiparan los Ministerios Públicos y los defensores.</p>  |
| <p>Las leyes federal y de las entidades federativas establecerán las bases para que se garanticen la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados a través de colegios y de procesos autogestivos de</p>  | <p>Se propone que las entidades federativas garanticen la profesionalización de los abogados.</p>   |

| Artículo 17 Reformado  | Observaciones |
|--|---------------|
| quienes estén autorizados para ejercer dicha profesión. La autoridad en ningún caso podrá impedir a persona alguna su ejercicio con excepción de lo establecido en el Artículo 5 de esta Constitución. |               |

#### d. Artículo 18 Garantías Penitenciarias

En el caso del Artículo 18 Constitucional, se ajusta el primer párrafo –como ya se mencionó– para integrar lo referente a los delitos graves; y se incluye el párrafo que hasta ahora está en el 19 Constitucional referente al mal tratamiento de las personas privadas de la libertad.

Adicionalmente, se separan en un apartado A y B para mayor claridad, lo referente a la justicia penal para adolescentes y el sistema penitenciario para adultos.

El Artículo 18 quedaría de la siguiente manera:

| Artículo 18 Reformado  | Observaciones  |
|--|--|
| <b>Solo por delito que merezca pena privativa de libertad y que sea calificado como grave, habrá lugar a prisión preventiva en los términos que la ley establezca.</b> El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. | Se añade que solo en casos de delito grave habrá lugar a prisión preventiva. |
| <b>Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.</b>  | Se añade el párrafo del Artículo 19.   |
| <b>A. JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES</b>   | Se crea el apartado A, referente a la justicia penal para adolescentes.      |
| La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema   | Queda igual.   |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 18 Reformado  | Observaciones |
|--|---------------|
| <p>integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, solo podrán ser sujetos de asistencia social.</p> <p>La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.</p> <p>Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Estas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.</p> |               |

| Artículo 18 Reformado  | Observaciones  |
|--|--|
| <p><b>B. SISTEMA PENITENCIARIO PARA ADULTOS</b></p>  | <p>Se crea el apartado B, referente al sistema penitenciario para adultos.</p> |
| <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.</p> <p>Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos solo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.</p> <p>Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.</p> | <p>Queda igual.</p>  |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 18 Reformado  | Observaciones |
|--|---------------|
| Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley. |               |

**e. Artículo 19 Principio Acusatorio**

En el Artículo 19 Constitucional se consagra y se despliegan los efectos del Principio Acusatorio, al subordinar la orden de aprehensión a la acusación. Para ello se integra el tercero y cuarto párrafo del Artículo 16 vigente referente a esta.

Se reforma lo referente al plazo constitucional y se establecen los principios que regularán la detención en flagrancia, caso urgente y los procesos que deben resolverse en el plazo constitucional de 72 horas.

Finalmente, se regula lo referente a la definición de delincuencia organizada que estaba en el 16 Constitucional y los plazos para ejercer acción penal contra personas detenidas por delincuencia organizada.

De la siguiente manera:

| Artículo 21 Reformado   | Observaciones  |
|---|--|
| Ninguna persona será sometida a un proceso penal sino mediante acusación del Ministerio Público o querrela de particular en el que se justifique el delito que se le atribuya, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el acusado lo cometió o participó en su comisión. | Se subordina el proceso penal al principio acusatorio. |

| Artículo 21 Reformado   | Observaciones   |
|---|---|
| <p>Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en la acusación. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, podrá decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Si con posterioridad a la acusación por delincuencia organizada el inculpado 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>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda <b>acusación del Ministerio Público</b> 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. (16)</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. (16)</p> | <p>Se subordina la orden de aprehensión al requisito de procedibilidad de la acusación, con base en el Principio Acusatorio.</p> <p>Por ello, pasa del 16 al 19 Constitucional.</p> |
| <p>Ninguna persona podrá ser retenida por la autoridad judicial por más de <b>72</b> horas sin que se decrete la legalidad de la detención, se imponga, en su caso, la prisión preventiva y se fije el plazo para la acusación.</p> <p>La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto en el que decrete la prisión preventiva deberá llamar la atención del</p>  | <p>Se ratifica el plazo constitucional de 72 horas para determinar la situación jurídica.</p>   |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 21 Reformado  | Observaciones  |
|--|--|
| <p>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><b>Cuando una persona sea detenida en flagrancia o por caso urgente, la autoridad judicial podrá determinar medidas cautelares preliminares una vez calificada de legal la detención y fijará el plazo para formular la acusación, el cual nunca podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y de seis meses si la pena excediera de ese tiempo; pero si se impone la prisión preventiva no deberá ser mayor a cinco días.</b></p>  | <p>Se enumeran los procedimientos que deben llevarse a cabo cuando haya personas detenidas en flagrancia o por caso urgente.</p>   |
| <p><b>Si se tratare de delitos de delincuencia organizada, aun cuando se decreta la prisión preventiva el juez podrá ampliar el plazo para formular acusación con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale hasta los seis meses siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.</b></p> <p><b>Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.</b></p> | <p>Se regulan las modificaciones al plazo constitucional ordinario, en los casos de delincuencia organizada y se define la delincuencia organizada; ambas provenientes del 16 Constitucional, pero se pasan al 19 debido a la subordinación del proceso penal al Principio Acusatorio.</p> |

#### f. Artículo 20 Proceso Penal y Derechos de las Partes

En lo referente al Artículo 20 Constitucional se inserta como primer párrafo la facultad exclusiva de la autoridad judicial de imponer y modificar las penas, que hasta ahora se encuentra como tercer párrafo del Artículo 21. En congruencia con la idea de reordenar y consolidar el texto constitucional y bajo la premisa de que el Artículo 20 Constitucional es el que regula el proceso penal, también se añadió lo

referente a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y el principio de que ningún juicio criminal debe tener más de tres instancias.

En el mismo sentido, se integró al Artículo 20 la prohibición de juzgar a una persona dos veces por el mismo delito, que hasta ahora está en el Artículo 23 Constitucional (que contendrá lo referente a la justicia cívica), pero que se integra en el 20 siguiendo la lógica de consolidación.

También se añade, como principio esencial del proceso penal, el principio de acusación y el de economía procesal en congruencia con el nuevo 17, en lo que se refiere a los formalismos procedimentales.

Como ya se ha mencionado, en la Fracción III del Apartado A, se inserta el párrafo referente a el valor de las pruebas fuera del juicio en delincuencia organizada, que hasta ahora estaban en la Fracción V.

Se adiciona a la Fracción I el derecho a enfrentar el proceso en libertad de los acusados y se adicionan dos párrafos que establecen la lógica de las medidas cautelares con base en los delitos graves.

Se ajusta la palabra acusado (que es la correcta) y en la Fracción III del Apartado B se modifica la denominación “acusador” por la de “testigos que depongan en su contra”, toda vez que el único acusador posible en este caso es el Ministerio Público.

Finalmente, se añade a la policía para cuidar los tribunales, asistir a las víctimas y se ratifica el derecho del acusado para conocer los registros de la investigación antes de ser presentado ante el juez.

El Artículo 20 quedaría de la siguiente manera:

| Artículo 20 Reformado   | Observaciones  |
|---|--|
| <b>Artículo 20. Proceso Penal y Derechos de las partes</b>  | Queda igual.   |
| La imposición de penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en | Se inserta el actual tercer párrafo del Artículo 21 como primer párrafo, relativo a la facultad exclusiva de la autoridad judicial para imponer y modificar penas. |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 20 Reformado   | Observaciones  |
|---|--|
| cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.   | Se inserta el reconocimiento de la Corte Penal Internacional.  |
| Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia. <b>23</b>   | Se inserta como segundo párrafo el actual Artículo 23, en congruencia con la consolidación del proceso penal.  |
| El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de <b>acusación, oralidad</b> , publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación y <b>economía procesal</b> .   | Se adiciona el principio de acusación y el de economía procesal.   |
| A. De los principios generales:   | Queda igual.   |
| I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;   | Queda igual.   |
| II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;  | Queda igual.   |
| III. Para los efectos de la sentencia solo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;<br><br><b>En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;</b> | El actual segundo párrafo de la fracción V se inserta como segundo párrafo de la fracción III, ya que implica la forma de valorar pruebas en los casos de delincuencia organizada. |
| IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;  | Queda igual.   |

| Artículo 20 Reformado  | Observaciones  |
|--|--|
| V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;   | Queda igual.   |
| VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;  | Queda igual.   |
| VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del <b>acusado</b> , se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el <b>acusado</b> reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la <b>acusación</b> , el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al <b>acusado</b> cuando acepte su responsabilidad; | Se modifica la palabra “inculpado” e “imputado” por “acusado”, e “imputación” por “acusación”, en congruencia con el principio de acusación. |
| VIII. El juez solo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del <b>acusado</b> ;  | Se modifica la palabra “procesado” por “acusado”, en congruencia con el principio de acusación.  |
| IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y   | Queda igual.   |
| X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.  | Queda igual.   |
| B. De los derechos de toda persona <b>acusada</b> :  | Se modifica la palabra “imputado” por “acusado”, en congruencia con el principio de acusación.   |
| I. A que se presuma su inocencia <b>y a enfrentar su proceso en libertad</b> mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;   | Se refuerza la implicación de la “presunción de inocencia” con el derecho a enfrentar el proceso en libertad.                                |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 20 Reformado  | Observaciones  |
|--|--|
| <p><b>El juez podrá imponer medidas cautelares durante el proceso para garantizar la comparecencia del acusado en el juicio, la protección de la víctima, de los testigos, de la comunidad o de bienes jurídicos, así como cuando el acusado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.</b></p> <p><b>Solo se impondrá la prisión preventiva en los casos de delitos graves así calificados por la ley y se justifique que otras medidas cautelares son insuficientes para garantizar lo establecido en el párrafo anterior.</b> La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos que estén siendo procesados.</p> | <p>Se regulan las medidas cautelares y en especial la prisión preventiva, con base en los delitos graves.</p> <p>En el nuevo Código Procesal Penal, son aquellos cuya media aritmética de la pena sea mayor a cinco años.</p>  |
| <p>II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;</p>  | <p>Queda igual.</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 datos de <b>los testigos que depongan en su contra.</b></p> <p>La ley establecerá beneficios a favor del <b>acusado</b>, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;</p>   | <p>Se modifica la fórmula “del acusador” porque en delincuencia organizada el único acusador posible es el Ministerio Público y se modifica por “los testigos que depongan en su contra”.</p> <p>Se modifica la palabra “inculpado” por “acusado”, en congruencia con el principio de acusación.</p> |

| Artículo 20 Reformado   | Observaciones   |
|---|---|
| <p>IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;</p>  | <p>Queda igual.</p>   |
| <p>V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad solo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.</p>   | <p>Queda igual el primer párrafo y se deroga el segundo, que se inserta en la fracción III del Apartado A.</p>                      |
| <p>VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.</p> <p>El <b>acusado</b> y su defensor tendrán acceso <b>a la acusación</b> y a los registros de la investigación <b>antes de su presentación ante el juez</b> o cuando pretenda recibirsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;</p> | <p>Se modifica la palabra “imputado” e “investigación” por “acusado” y “acusación”, en congruencia con el principio acusatorio.</p> |
| <p>VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;</p>  | <p>Queda igual.</p>   |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 20 Reformado  | Observaciones                                       |
|--|---|
| VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y este tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y   | Queda igual.  |
| IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.<br><br>La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.<br><br>En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención. | Queda igual.  |
| C. De los derechos de la víctima o del ofendido:   | Queda igual.  |
| I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;   | Queda igual.  |
| II. Coadyuvar con <b>la Policía y</b> 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   | Se añade a la policía como autoridad investigadora. |

BERNARDO LEÓN OLEA

| Artículo 20 Reformado  | Observaciones   |
|--|---|
| <p>a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.</p> <p>Cuando <b>la Policía</b> o el Ministerio Público consideren que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;</p>  |   |
| <p>III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;</p>  | <p>Queda igual.</p>   |
| <p>IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.</p> <p>La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;</p>   | <p>Queda igual.</p>   |
| <p>V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.</p> <p><b>La policía</b> deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces <b>y el Ministerio Público</b> deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;</p> | <p>Quien materialmente garantiza la protección de la víctima es la policía. Por ello, se modifica la responsabilidad del Ministerio Público y se asigna a la policía.</p> <p>En el mismo sentido, se adiciona el deber del Ministerio Público de vigilar el cumplimiento de dicha obligación a la par del juez.</p> |
| <p>VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y</p>  | <p>Queda igual.</p>   |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 20 Reformado   | Observaciones   |
|---|---|
| <p>VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones <b>de la policía</b> en la investigación de los delitos, <del>así como las resoluciones de reserva,</del> <b>o del Ministerio Público en lo referente</b> al no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.</p> | <p>Se añade a la policía como autoridad investigadora.</p> <p>Se elimina la reserva porque desaparece la figura y se aclara que se impugnarán solamente las decisiones del MP en el proceso, con base en el principio acusatorio.</p> |

### **g. Artículo 21 Seguridad Pública y Policía**

Como se ha explicado extensamente, la profesionalización de la policía es esencial para el buen funcionamiento del SJP. Por ello, se dedica el Artículo 21 a mantener la coordinación en materia de seguridad pública, enfocado fundamentalmente al desarrollo policial; y se pasa lo referente al Ministerio Público y sus facultades al Artículo 17 Constitucional.

También se pasa lo referente a las facultades de la autoridad jurisdiccional al Artículo 20 y lo referente a las faltas administrativas al Artículo 23. Al mismo tiempo, se depura lo referente al sistema de coordinación en seguridad pública.

En el Artículo 21 se mantiene lo referente al sistema nacional de información, la prevención de los delitos, la participación de la comunidad y, de manera especial, la creación de la contribución especial para el desarrollo policial y su articulación con los fondos federales para policías.

Se desagrega la función policial, se establece la compensación homologada, la capacitación y certificación de mandos y el desarrollo de la academia nacional para mandos policiales y su regulación.

Finalmente, se eleva a nivel constitucional la Agencia Federal de Investigación Criminal, bajo el titular de la secretaria del ramo de seguridad pública.

El Artículo 21 quedaría de la siguiente manera:

| Artículo 21 Reformado   | Observaciones   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 21.</b> La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.</p>   | <p>Los actuales párrafos primero al octavo –como ya se explicó– se pasan a diferentes artículos en función de la reordenación y consolidación constitucional en la materia.</p> <p>El párrafo primero reformado equivale a la primera parte del actual primer párrafo y se elimina el segundo, que se inserta parcialmente en el Artículo 17 y en el Apartado B de este artículo, en lo referente a las policías.</p> |
| <p>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:</p>   | <p>Se elimina Ministerio Público con base en su autonomía.</p>  |
| <p><b>A. Bases de Coordinación:</b></p> <p>a) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.</p> <p>b) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p> <p>c) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención <b>social</b> del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.</p> | <p>Se pasa la regulación de la carrera policial al Apartado B.</p> <p>Se mantiene igual lo referente al sistema nacional de información, la prevención de los delitos, la participación de la comunidad y, de manera especial, la creación de la contribución especial para el desarrollo policial y su articulación con los fondos federales para policías.</p>  |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 21 Reformado   | Observaciones  |
|---|--|
| <p>d) Los municipios y las entidades federativas establecerán una contribución especial y exclusiva para el sostenimiento de sus policías. <b>Los fondos de ayuda federal para las policías, a nivel nacional serán complementarios y proporcionales a dichas contribuciones y se aportaran a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</b></p>  |  |
| <p><b>B. Función Policial:</b></p> <p>a) La función policial estará a cargo de las policías municipales, de las policías de las entidades federativas, de la Guardia Nacional y de la Agencia Federal de Investigación Criminal;</p> <p>b) Las policías incluyendo a la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional;</p> <p>c) La actuación de las policías se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p>d) Son facultades de las policías la prevención de las faltas administrativas y los delitos, la investigación de los mismos en los términos de la ley y en las respectivas competencias que esta Constitución señala;</p> <p>e) La ley regulará las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, <b>compensación</b>, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las policías, <b>así como la capacitación y certificación de los mandos policiales</b>. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios</p> | <p>Se regulan los principios de la función policial y se añade a la Agencia Federal de Investigación Criminal.</p> <p>Se establece la compensación homologada, la capacitación y certificación de mandos y el desarrollo de la academia nacional para mandos policiales y su regulación.</p> |

| Artículo 21 Reformado   | Observaciones                                  |
|---|--|
| <p>en el ámbito de sus respectivas atribuciones;</p> <p>f) <b>El Sistema Nacional de Seguridad Pública establecerá, en los términos que la ley establezca, una academia nacional para mandos policiales con el objeto de capacitar, certificar y actualizar a quienes ejerzan funciones de dirección en las policías. Ninguna persona podrá ejercer funciones de mando en dichas corporaciones sin haber aprobado los requisitos que establezca la ley y la capacitación, certificación y actualización en dicha academia.</b></p>  |  |
| <p><b>C. Guardia Nacional</b></p> <p>a) La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el Apartado B de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>b) La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p> <p>c) La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p> | <p>Queda igual, pero en el nuevo Apartado.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Artículo 21 Reformado   | Observaciones  |
|---|--|
| <p><b>D. Agencia Federal de Investigación Criminal</b></p> <p>a) Se establece la Agencia Federal de Investigación Criminal como policía especializada en la investigación de los delitos federales y aquellos del fuero común en donde haya conexidad en los términos de la ley y de esta Constitución;</p> <p>b) Su director será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del titular de la secretaría del ramo de seguridad pública y ratificado por el Senado, durará en su encargo siete años, podrá ser ratificado para otro periodo adicional y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>c) La Agencia Federal de Investigación Criminal tendrá autonomía operativa para el ejercicio de sus funciones de investigación en los términos de la ley y de esta Constitución.</p> | <p>Se eleva a nivel constitucional la Agencia Federal de Investigación Criminal, bajo el titular de la secretaría del ramo de seguridad pública.</p> |

#### **h. Artículo 23 Justicia Cívica y Prevención Focalizada del Delito**

El Artículo 23 Constitucional vigente establece principios fundamentales del proceso penal que se insertan en el Artículo 20 para mayor congruencia y consolidación de los principios del proceso penal

En la propuesta, se inserta lo referente a la Justicia Cívica, que retoma su papel de prevención focalizada del delito, con base en las sanciones no punitivas, sino para reestablecer la convivencia entre los mexicanos.

Quedaría de la siguiente manera:

| Artículo 23 Reformado  | Observaciones  |
|--|--|
| <p><b>Artículo 23.</b> Compete al <b>Juez Cívico</b> 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 <b>o de 10 hasta 80 horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito.</b></p>  | <p>Se especifica que es competencia del Juez Cívico la aplicación de sanciones por faltas administrativas y se especifican las horas mínima y máxima de medidas para restituir la convivencia cotidiana.</p> |
| <p>Si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto <b>o no cumpliere las horas de medidas decretadas</b>, se le impondrá el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p>   | <p>Se establece la sanción cuando no se cumplen las horas decretadas.</p>  |
| <p>Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p> <p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p> | <p>Quedan igual que los párrafos quinto y sexto del Artículo 21 vigente.</p>   |
| <p><b>La ley establecerá los casos de delitos no graves que puedan procesarse de manera concurrente a través de la justicia cívica cuando el Ministerio Público no ejerza acción penal.</b></p>  | <p>Se adiciona la posibilidad de que en aquellos casos en que el Ministerio Público no ejerza acción penal (por ser un delito de menor gravedad) se pueda procesar a través de la Justicia Cívica.</p>       |

#### **i. Artículos 73, 76, 102, 105, 107 y 110 Ministerio Público Federal**

En lo referente al Ministerio Público Federal se añade a los fiscales de circuito y a los especializados, la forma en la que serán nombrados, sus funciones y las responsabilidades de las que serán objeto.

Dichas disposiciones quedarían de la siguiente manera:

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Reformado   | Observaciones   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 73</b><br/>(...)</p> <p>I a XX.</p> <p>XXI. Para expedir:</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>a) a c) ...</b></p> <p style="padding-left: 20px;"><b>d) La legislación única en materia de investigación del delito.</b></p>  | <p>Se adiciona un inciso d) para que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia de investigación del delito. Aunque ya lo podría hacer con lo referente a la legislación en materia de procedimiento penal, pero se busca dejarlo claro.</p> |
| <p><b>Artículo 76.</b> (...)</p> <p>I a XIII</p> <p>XIII Bis. Otorgar o negar su ratificación a los nombramientos que haga el Fiscal General de la República <b>de los Fiscales de Circuito, de los Fiscales Especializados y de la Agencia Federal de Investigación Criminal</b> en los términos del párrafo quinto del artículo 102 Apartado A de esta Constitución.</p>  | <p>Se añade a los Fiscales de Circuito, a los Especializados y al director de la Agencia Federal de Investigación para que sean ratificados por el Senado.</p>  |
| <p><b>Artículo 102.</b></p> <p><b>A. I A VI (...)</b></p> <p>Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal en los términos del artículo 17 de esta Constitución y procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.</p> <p>La Fiscalía General contará con un fiscal federal en cada uno de los circuitos judiciales del país y al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción. <b>Los fiscales de circuito y los especializados ejercerán las facultades del Ministerio Público Federal en los circuitos judiciales o en las áreas</b></p> | <p>Se añade a los Fiscales de Circuito y Especializados para que tengan autonomía funcional y la ratificación en el Senado.</p>   |

| Reformado   | Observaciones   |
|---|---|
| <p>de su especialidad, serán nombrados por el Fiscal General de la República y ratificados por el Senado, durarán en su encargo cuatro (siete) años, podrán ser ratificados para un periodo adicional y solo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>  |   |
| <p><b>Artículo 105. (...)</b></p> <p><b>I a II.</b></p> <p><b>III.</b> De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República, <b>los Fiscales de Circuito o los Especializados en el ámbito de su competencia</b>, en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>(...)</p> | <p>Se adiciona a los Fiscales de Circuito y a los Especializados.</p> |
| <p><b>Artículo 107. (...)</b></p> <p><b>I a IV.</b></p> <p><b>V. (...)</b></p> <p><b>a) a d)</b><br/>La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República <b>o de los Fiscales de Circuito o Especializados</b> en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p>   | <p>Se adiciona a los Fiscales de Circuito y a los Especializados.</p> |

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

| Reformado   | Observaciones |
|---|---------------|
| <p>VI. a XII.</p> <p>XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República <b>o en el ámbito de su competencia, los Fiscales de Circuito o los Especializados</b>, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.</p> <p>Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.</p> <p>Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República <b>o, en el ámbito de su competencia, los Fiscales de Circuito o Especializados</b> en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el</p> |               |

| Reformado   | Observaciones   |
|---|---|
| <p>ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que este resuelva la contradicción.</p> <p>Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, solo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;</p> <p>XV. El Fiscal General de la República <b>o el Fiscal de Circuito o Especializado</b> que corresponda, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley;<br/>(...)</p> |   |
| <p><b>Artículo 110.</b> Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, <b>los Fiscales de Circuito y los Especializados</b>, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.</p>   | <p>Se adiciona a los Fiscales de Circuito y los Especializados como sujetos de juicio político.</p> |

## **j. Artículo 111**

En lo que se refiere al Artículo 111 solamente se ajusta la palabra “inculpado”, e “imputación” por “acusación en congruencia con el “principio acusatorio”, de la siguiente manera:

### **Artículo 111. (...)**

*Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la **acusación** por la comisión del delito continúe su curso cuando el **acusado** haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la **acusación**.*

(...)

*El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el **acusado** será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria, el **acusado** podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.*

## **k. Artículo 115**

En el Artículo 115 se ajusta lo referente a la policía “preventiva” y se añade un inciso h) Bis, a la fracción III, para adicionar su facultad en Justicia Cívica e Itinerante y un inciso d) a la fracción IV, para establecer la contribución especial de policía.

Quedaría de la siguiente manera:

### **Artículo 115 (...)**

*I a II.*

*III.*

*a) a g) (...)*

***h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía municipal y tránsito;***

***h bis) Justicia Cívica e Itinerante y;***

*(...)*

*IV.*

*(...)*

***d) Los municipios establecerán una contribución con el fin de sostener el desarrollo de la Policía Municipal en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, los cuales se podrán descontar de las contribuciones establecidas en el inciso a) y c) y cuyo monto no podrá destinarse a otros fines.***

***Las entidades federativas o el gobierno federal podrán convenir subsidiariamente el servicio de policía con los municipios que por sus condiciones no puedan cubrir el desarrollo de su policía municipal.***

*V. a VI.*

*VII. La policía **municipal** estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

## **I. Artículo 119**

En el Artículo 119, nuevamente, se ajusta la palabra “imputados” por acusados, en congruencia con el principio acusatorio y se añade a las policías como sujetos de los convenios de colaboración en la investigación de los delitos, de la siguiente manera:

**Artículo 119. (...)**

*Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los **acusados** o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención **de las fiscalías y policías**, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.*

**m. Artículo 123**

En el Artículo 123 se ajusta lo referente a la carrera policial –ya explicado anteriormente– y los derechos laborales de los policías, de la siguiente manera:

|   |  |
|---|--|
|   |  |
| <p><b>Artículo 123. (...)</b></p> <p>A. ...</p> <p>B. ...</p> <p>I. a XII.</p>  |  |
| <p>XIII. ....</p> <p><i>Los <b>fiscales</b> 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. <b>Los miembros de las instituciones de seguridad pública tendrán derecho a conocer las pruebas documentales que sustenten su separación.</b></i></p> |  |

|   |  |
|---|--|
| <p><i>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; <b>los órganos disciplinarios de las instituciones de seguridad pública, considerando los antecedentes de cada caso, podrán decidir la reincorporación al servicio, en cuyo caso solamente se actualizarán las prestaciones a que tenga derecho.</b></i></p> |  |
| <p><i><b>En ningún caso la autoridad jurisdiccional podrá obligar a la reinstalación al servicio.</b></i></p>   |  |
| <p><i><b>El personal de las Instituciones de Seguridad Pública recibirá los salarios y prestaciones homologadas en los términos de la ley. El Consejo Nacional de Seguridad Pública establecerá el Salario Policial Homologado considerando la carrera, las áreas geográficas y por las especialidades que se determinen.</b></i></p>   |  |
| <p><i><b>Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social considerando los riesgos en el desempeño de sus funciones.</b></i></p>  |  |

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de este Constituyente Permanente la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS  
ARTÍCULOS 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 73, 76, 102, 105, 107, 110,  
111, 115, 119 Y 123, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;**

**PARA QUEDAR COMO SIGUE:**

**Artículo 14.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación y asegurarán la reparación del daño, los acuerdos derivados de dichos mecanismos deberán contar siempre con la sanción del Juez.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Los actos de molestia en materia penal se sujetarán a lo siguiente:

- I. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a la disposición de la autoridad civil más cercana y esta con la misma prontitud a la del Juez. Existirá un registro inmediato de la detención.
- II. Solo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley, se haya iniciado una investigación y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia o que, de hacerlo, el indiciado pueda evadirse, la Policía o el Ministerio Público podrán, bajo su responsabilidad, llevar a cabo la detención.

En los casos de flagrancia o urgencia el juez verificará que existan indicios de que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que el detenido los cometió o participó en su comisión, en cuyo caso decretará la legalidad de la detención o la libertad con las reservas de ley.

- III. En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud de la Policía o el Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.
- IV. Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de estas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un

delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial, a petición de la Policía o del Ministerio Público, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

- V. Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces, Policías, Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

**Artículo 17.** Es facultad del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, por lo que dirigirá jurídicamente la investigación de la Policía para formular la acusación, solicitará la presencia del acusado en el proceso y las medidas cautelares, ejercerá

el principio de oportunidad en los supuestos que la ley establezca, buscará y ofrecerá las pruebas que acrediten la participación del acusado en los hechos que se le imputan y pedirá al juez la imposición y aplicación de las penas. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población. Las leyes orgánicas asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para Ministerios Públicos y defensores cuyas percepciones deberán ser iguales.

Las leyes federal y de las entidades federativas establecerán las bases para que se garanticen la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados a través de colegios y de procesos autogestivos de quienes estén autorizados para ejercer dicha profesión. La autoridad en ningún caso podrá impedir a persona alguna su ejercicio con excepción de lo establecido en el Artículo 5 de esta Constitución.

**Artículo 18.** Solo por delito que merezca pena privativa de libertad y que sea calificado como grave, habrá lugar a prisión preventiva en los términos que la ley establezca. El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

### **A. Justicia Penal para Adolescentes**

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos

específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, solo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Estas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

### **C. Sistema Penitenciario para Adultos**

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos solo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

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

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en la acusación. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, podrá decretarse la acumulación, si fuere conducente.

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

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

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Ninguna persona podrá ser retenida por la autoridad judicial por más de 72 horas sin que se decrete la legalidad de la detención, se imponga, en su caso, la prisión preventiva y se fije el plazo para la acusación.

La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto en el que decrete la prisión preventiva, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Cuando una persona sea detenida en flagrancia o por caso urgente, la autoridad judicial podrá determinar medidas cautelares preliminares una vez calificada de legal la detención y fijará el plazo para formular la acusación, el cual nunca podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y de seis meses si la pena excediera de ese tiempo; pero si se impone la prisión preventiva no deberá ser mayor a cinco días.

Si se tratare de delitos de delincuencia organizada, aun cuando se decrete la prisión preventiva, el juez podrá ampliar el plazo para formular acusación con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale hasta los seis meses siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

**Artículo 20.** La imposición de penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de acusación, oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación y economía procesal.

A. De los principios generales:

- I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;
- II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;
- III. Para los efectos de la sentencia solo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia

de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

- IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;
- V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;
- VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;
- VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del acusado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el acusado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la acusación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al acusado cuando acepte su responsabilidad;
- VIII. El juez solo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del acusado;

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

- IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y
- X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de toda persona acusada:

- I. A que se presuma su inocencia y a enfrentar su proceso en libertad mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

El Juez podrá imponer medidas cautelares durante el proceso para garantizar la comparecencia del acusado en el juicio, la protección de la víctima, de los testigos, de la comunidad o de bienes jurídicos, así como cuando el acusado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Solo se impondrá la prisión preventiva en los casos de delitos graves así calificados por la ley y se justifique que otras medidas cautelares son insuficientes para garantizar lo establecido en el párrafo anterior. La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos que estén siendo procesados.

- II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;
- III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos de los testigos que depongan en su contra.

La ley establecerá beneficios a favor del acusado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

- IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;
- V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad solo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.
- VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El acusado y su defensor tendrán acceso a la acusación y a los registros de la investigación antes de su presentación ante el juez o cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley, cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

- VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

- VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y este tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y
- IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

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

- I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;
- II. Coadyuvar con la Policía y el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

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

- III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;
- IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

- V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

La Policía deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces y el Ministerio Público deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

- VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y
- VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones de la Policía en la investigación de los delitos, o del Ministerio Público en lo referente al no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

**Artículo 21.** La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.

Los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a lo siguiente:

A. Bases de Coordinación:

- a) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.
- b) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- c) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención social del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.
- d) Los municipios y las entidades federativas establecerán una contribución para el sostenimiento de sus Policías. Los fondos de ayuda federal para las Policías, a nivel nacional serán complementarios a dichas contribuciones y se aportarán a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

B. Función Policial:

- a) La función policial estará a cargo de las Policías municipales, de las entidades federativas, de la Guardia Nacional y de la Agencia

Federal de Investigación Criminal en los términos del artículo 21 de esta Constitución;

- b) Las Policías, incluyendo a la Guardia Nacional y a la Agencia Federal de Investigación Criminal, serán de carácter civil, disciplinado y profesional;
- c) La actuación de las Policías se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.
- d) Son facultades de las Policías la prevención de las faltas administrativas y los delitos, la investigación de los mismos en los términos de la ley y en las respectivas competencias que esta Constitución señala;
- e) La ley regulará las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, compensación, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las Policías, así como la capacitación y certificación de los mandos policiales. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones;
- f) El Sistema Nacional de Seguridad Pública establecerá, en los términos que la ley establezca, una academia nacional para mandos policiales con el objeto de capacitar, certificar y actualizar a quienes ejerzan funciones de dirección en las Policías. Ninguna persona podrá ejercer funciones de mando en dichas corporaciones sin haber aprobado los requisitos que establezca la ley y la capacitación, certificación y actualización en dicha academia.

### **C. Guardia Nacional**

- a) La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el apartado B de este artículo, la coordinación

y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

- b) La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.
- c) La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

#### **D. Agencia Federal de Investigación Criminal**

- a) Se establece la Agencia Federal de Investigación Criminal como Policía especializada en la investigación de los delitos federales y aquellos del fuero común en donde haya conexidad en los términos de la ley y de esta Constitución;
- b) Su director será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del titular de la secretaría del ramo de seguridad pública y ratificado por el Senado, durará en su encargo siete años, podrá ser ratificado para otro periodo adicional y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución; y
- c) La Agencia Federal de Investigación Criminal tendrá autonomía operativa para el ejercicio de sus funciones de investigación en los términos de la ley y de esta Constitución.

**Artículo 23.** Compete al Juez Cívico la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o de 10 hasta 80 horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito.

Si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto o no cumpliera las horas de Medidas decretadas, se le impondrá el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

La ley establecerá los casos de delitos no graves que puedan procesarse de manera concurrente a través de la justicia cívica cuando el Ministerio Público no ejerza acción penal.

### **Artículo 73**

(...)

I a XX.

XXI. Para expedir:

**a) a c) ...**

**d)** La legislación única en materia de investigación del delito.

### **Artículo 76. (...)**

I a XIII

XIII Bis. Otorgar o negar su ratificación a los nombramientos que haga el Fiscal General de la República de los Fiscales de Circuito, de los Fiscales Especializados y de la Agencia Federal de Investigación Criminal en los términos del artículo 21 y del párrafo quinto del artículo 102 apartado A de esta Constitución.

## **Artículo 102.**

### **A. I a VI (...)**

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal en los términos del artículo 17 de esta Constitución y procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará con un fiscal federal en cada uno de los circuitos judiciales del país y, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción. Los fiscales de circuito y los especializados ejercerán las facultades del Ministerio Público Federal en los circuitos judiciales o en las áreas de su especialidad, serán nombrados por el Fiscal General de la República y ratificados por el Senado, durarán en su encargo cuatro **años, podrán ser ratificados para un periodo adicional y** solo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

(...)

## **Artículo 105. (...)**

### **I a II.**

**III.** De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República, los fiscales de circuito o los especializados en el ámbito de su competencia, en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

(...)

**Artículo 107. (...)**

**I a IV.**

**V. (...)**

**a) a d)**

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República o de los fiscales de circuito o especializados en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

**VI. a XII.**

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República o en el ámbito de su competencia, los fiscales de circuito o los especializados, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República o, en el ámbito de su competencia, los fiscales de circuito o especializados en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que este resuelva la contradicción.

Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, solo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XV. El Fiscal General de la República o el fiscal de circuito o especializado que corresponda, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley;

(...)

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los fiscales de Circuito y los especializados, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

**Artículo 111. (...)**

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la acusación por la comisión del delito continúe su curso cuando el acusado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la acusación.

...

...

...

...

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el acusado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el acusado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

(...)

**Artículo 115 (...)**

I a II.

III.

a) a g) (...)

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía municipal y tránsito;

h bis) Justicia Cívica e Itinerante y;

(...)

IV.

(...)

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. En todo caso los municipios establecerán una contribución con el fin de sostener el desarrollo de la Policía Municipal.

V. a VI.

VII. La policía municipal estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

#### **Artículo 119. (...)**

Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los acusados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las instituciones de seguridad pública, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.

...

#### **Artículo 123. (...)**

A. ...

**B. ...**

I. a XII.

XIII. ....

Los fiscales del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Los miembros de las instituciones de seguridad pública tendrán derecho a conocer las pruebas documentales que sustenten su separación.

Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho; los órganos disciplinarios de las instituciones de seguridad pública considerando los antecedentes de cada caso podrán decidir la reincorporación al servicio, en cuyo caso solamente se actualizarán las prestaciones a que tenga derecho.

En ningún caso la autoridad jurisdiccional podrá obligar a la reinstalación al servicio.

El personal de las Policías recibirá los salarios y prestaciones homologadas en los términos de la ley. El Consejo Nacional de Seguridad Pública establecerá el Salario Policial Homologado considerando la carrera, las áreas geográficas y por las especialidades que se determinen.

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social considerando los riesgos en el desempeño de sus funciones.

## **TRANSITORIOS**

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

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión expedirá en un plazo no mayor a 180 días la Ley Nacional de Investigación del Delito, el Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Agencia Federal de Investigación Criminal, la Ley General de Justicia Cívica, así como las reformas correspondientes a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Dichas leyes y reformas deberán entrar en vigor a más tardar el 1° de enero de 2022.

**ARTÍCULO TERCERO.-** A partir del 1° de enero de 2022 todos los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal deberán contar con la correspondiente sanción judicial o carecerán de toda validez. En dicha fecha, los juzgados cívicos que hayan sido certificados en los términos de la Ley General de Justicia Cívica podrán sancionar mecanismos alternativos de solución de controversias de conformidad con el Artículo 14 Constitucional.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Las Policías podrán investigar los delitos en los términos de la legislación vigente, pero solo podrán ejercer todas las facultades establecidas en los Artículos 16, 19 y 21 Constitucionales hasta en tanto no aprueben la capacitación de Policía investigadora establecida en el Plan Rector de Profesionalización que al efecto reforme el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la debida certificación.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Los Congresos de las entidades federativas deberán ajustar, en un plazo no mayor a 180 días, las leyes orgánicas que regulen al Ministerio Público para establecer la carrera ministerial, los niveles salariales y los requisitos para su nombramiento, profesionalización y separación de sus cargos.

**ARTÍCULO SEXTO.-** Los Congresos de las entidades federativas deberán expedir, en un plazo no mayor a 180 días, las leyes que regulen el ejercicio de la profesión de abogado en los términos del Artículo 17 Constitucional.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.-** Las reformas para establecer como requisito de procedibilidad la acusación para librar una orden de aprehensión

entrarán en vigor el 1° de enero de 2022. Las agencias del Ministerio Público dejarán de recibir personas detenidas en flagrancia a partir del 1° de enero de 2022.

La Cámara de Diputados asignará un presupuesto especial para que los poderes judiciales adecuen los juzgados de control para la puesta a disposición de los detenidos por la probable comisión de un delito.

**ARTÍCULO OCTAVO.-** Las Unidades de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias o equivalentes dependientes de las fiscalías o procuradurías deberán ser autónomas de dichas instituciones y deberán registrarse en el Poder Judicial correspondiente a partir del 1° de enero de 2022.

**ARTÍCULO NOVENO.-** Las personas a las que se les haya impuesto prisión preventiva oficiosa podrán recurrir dicha medida, siempre y cuando en el Código Penal de su entidad o en el Código Penal Federal dicha medida no sea considerada como grave en los términos del Artículo 20, Apartado B, Fracción I reformado. En caso contrario, la medida no será retroactiva.

**ARTÍCULO DÉCIMO.-** A partir del 1° de enero de 2022 las medidas cautelares se regirán por lo establecido en el Artículo 20, Apartado B, Fracción I reformado.

**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.-** Las Policías estatales y municipales establecerán unidades de Policía procesal para la protección de víctimas, testigos y los juzgados. En los casos donde las Policías Municipales no puedan dar ese servicio, la Policía Estatal o la Guardia Nacional lo proveerán subsidiariamente.

**ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.-** El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobará y emitirá la guía para que los municipios puedan implementar la contribución para la Policía Municipal, atendiendo a las observaciones que al efecto haga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.

Dicha contribución se aplicará a partir del 1° de enero de 2022.

POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO (TOMO I)

La Secretaría de Hacienda, atendiendo a las observaciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de acuerdo con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, establecerá los mecanismos para calcular y otorgar los fondos de ayuda federal para seguridad pública, en los términos establecidos en el Artículo 21 Constitucional.

**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.-** En un plazo no mayor a 180 días, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, deberá aprobar el Salario Policial Homologado.

**ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO.-** No será retroactiva la reforma al Apartado B, Fracción XIII del Artículo 123 Constitucional que permite la reinstalación de los policías que hayan sido separados de sus cargos.

**ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.-** El Consejo Nacional de Seguridad Pública establecerá la estructura y los procesos de la academia nacional de mandos policiales. A partir del 1º de julio de 2022 ningún policía podrá ejercer funciones de mando, sin haber sido acreditado por dicha academia, en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.-** El Presidente de la República deberá nombrar a los Fiscales de Circuito y Especializados en un plazo no mayor a 90 días, a partir de la publicación de la presente reforma en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.-** Los Fiscales de Circuito y los Especializados serán los responsables de atender los asuntos establecidos en los Artículos 105 y 107 Constitucionales que se presenten en sus respectivos circuitos o especialidades.

En todo momento, el Fiscal General de la República podrá atraer los casos que a su juicio deba atender directamente.

**ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.-** El Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá aprobar y emitir, en un plazo no mayor de noventa días, las bases de organización, capacitación y certificación de los

juzgados cívicos municipales y de sus Unidades de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, así como los programas mínimos de Medidas para Restituir la Convivencia y Prevenir el Delito para dichos organismos municipales.









Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Consejo Directivo

Alfredo del Mazo Maza  
**Presidente Honorario**

Arturo Huicochea Alanís  
**Presidente**

Eriko Flores Pérez  
**Vicepresidente**

Roberto Inda González  
**Tesorero**

Roberto A. Rodríguez Reyes  
**Secretario Ejecutivo**

Alejandro Fernández Campillo  
Bernardo Jorge Almaraz Calderón  
Miguel Ángel Torres Cabello  
Raúl Domínguez Rex  
Reyna María del Carmen Ávila Vázquez  
Mariana Flores Orona  
Jorge Bernaldez García  
María Isabel Sánchez Holguín  
Ivett Tinoco García  
Juan Jaffet Millán Márquez  
Enrique Vargas del Villar  
Juan Hugo de la Rosa García  
Juan Rodolfo Sánchez Gómez  
Elena García Martínez  
Raciel Pérez Cruz  
Mauricio Osorio Domínguez  
**Consejeros**

**POR UN SISTEMA ACUSATORIO EFICAZ: REFORMA POLICIAL,  
INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PRINCIPIO ACUSATORIO  
TOMO I  
REFORMA CONSTITUCIONAL**

Se terminó de imprimir en enero de 2021 en los talleres de:  
Impresos Tega, S.A. de C.V.  
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.  
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares



