

Publicado por Fundación para la Justicia y
el Estado Democrático de Derecho, A.C.

¿
C
O
N
A
L
?

**DE
JUSTICIA Y
AUTONOMÍA
DE LA FGR?**

BALANCE CIUDADANO A 1 AÑO DE GESTIÓN
DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA,
DR. ALEJANDRO GERTZ MANERO

REDACCIÓN

Cruz Silva y Susana Camacho, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C. (FJEDD)

Lucía Chávez, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH)

Úrsula Indacochea, Fundación para el Debido Proceso (DPLE, por sus siglas en inglés)

Irene Tello y Bianca Bolaños, Impunidad Cero

Daniel Vázquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM

Francisco de Villa, Causa en Común, A.C.

COORDINACIÓN

Cruz Silva (FJEDD)

REVISIÓN Y EDICIÓN

Ana Lorena Delgadillo (FJEDD)

ENCARGADA DE PUBLICACIÓN

Jazmín Reza (FJEDD)



©Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
Impreso en Ciudad de México
Diseño Editorial por delegramstudio.com
Publicado por Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:



Estos materiales fueron elaborados únicamente con propósitos educativos y han sido desarrollados sobre una base estrictamente apartidista.

¿1 AÑO DE JUSTICIA Y AUTONOMÍA DE LA FGR?

BALANCE CIUDADANO A 1 AÑO DE GESTIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA, DR. ALEJANDRO GERTZ MANERO



- 9** — Introducción
- 10** — UNO: Las bondades de la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y las obligaciones del Fiscal General
- 12** — DOS: El nombramiento del Dr. Alejandro Gertz Manero como primer Fiscal General de la República
- 16** — TRES: El nombramiento de los fiscales especializados en anticorrupción y derechos humanos
- 20** — CUATRO: El Plan de Persecución Penal Provisional y la elaboración del Plan de Persecución Penal
- 25** — CINCO: La reforma normativa pendiente
- 28** — SEIS: La creación de la Unidad Especial de Género y Violencia Contra la Mujer
- 30** — SIETE: Las responsabilidades de la Fiscalía General de la República
- 37** — OCHO: Autonomía e independencia de la Fiscalía y el Fiscal General
- 41** — Conclusiones

Presentación

El presente informe se realiza a un año de que el doctor Alejandro Gertz Manero asumió el cargo como primer Fiscal General de la República (Fiscal o Fiscal General). A su llegada a la Fiscalía General de la República (FGR), dicha institución se encontraba ya en crisis, con serias deficiencias internas en su funcionamiento, resultados muy limitados en términos de casos resueltos, judicializados y sentencias condenatorias obtenidas, en medio de un clima de impunidad y con alto descontento por parte de víctimas, sobre todo en casos que implican graves violaciones a los derechos humanos y gran corrupción.

Su nombramiento se dio en medio de cuestionamientos sobre el proceso de selección, y de la misma manera fueron cuestionados los nombramientos realizados por el Fiscal sobre los fiscales especiales. Por otra parte, los ciudadanos, comenzamos a escuchar que la institución pasaría por una primera transición no deseada: la modificación de la recién aprobada Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR o Ley Orgánica de la Fiscalía), recorte de personal y de presupuesto.

Los espacios de interlocución entre víctimas y el Fiscal se vieron dramáticamente reducidos en este primer año y en los espacios institucionales de coordinación, en los que se debían construir determinadas políticas públicas o estrategias conjuntamente con la Fiscalía General de la República (FGR), escuchábamos que no había posibilidades de convocarlo porque ahora la Fiscalía era autónoma. Comenzamos a escuchar por parte de otros servidores públicos que “nos habíamos equivocado con la autonomía”, porque ahora no había posibilidad de esa construcción conjunta de estrategias de justicia y verdad con otros actores, lo cual es fundamental si consideramos que la antigua Procuraduría General de la República (PGR) era una institución rodeada de impunidad, deslegitimada, alejada de las víctimas y de la sociedad.

Si bien es cierto que en México, recién comenzamos a ver un desarrollo teórico sobre lo que significa autonomía de la Fiscalía, ya que tradicionalmente la atención se había centrado en la independencia judicial, es importante no malinterpretar lo que significa. Como se señaló en *Estándares Internacionales Sobre Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, la autonomía generalmente se centraba en el aspecto técnico operativo y presupuestal de la institución, pero haciendo un estudio más profundo sobre sus efectos, la misma se relaciona también con procedimientos institucionales, rendición de cuentas, transparencia, la implementación de una política de persecución penal, un servicio profesional de carrera adecuado, órganos de control eficientes, atención a víctimas y resultados efectivos para combatir la impunidad, entre otros¹. Todo eso también es parte de la autonomía, porque forma parte del actuar de la institución.

¹ *Estándares Internacionales sobre Autonomía de los Fiscales y de las Fiscalías*; Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C., y otros; pág. 8; vid. Puede verse en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2017/09/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

A partir de esto, consideramos que en la práctica, en la FGR está dándose una interpretación errónea de la autonomía. La autonomía no significa aislarse, no colaborar con otras instituciones, no rendir cuentas, no tener contacto con las familias de las víctimas y sobre todo, no cumplir con su propia ley.

Debemos seguir reflexionando lo que significa e implica una verdadera autonomía y su relación con la política criminal. La autonomía efectivamente requiere que el Fiscal decida de forma independiente cómo llevar a cabo y construir la política de persecución penal -bajo las premisas que marca la Ley Orgánica de la Fiscalía-, pero la política criminal del Estado Mexicano se debe construir con la participación de todas las instituciones, incluyendo la Fiscalía General de la República. Pudiera ser que la confusión que hemos vivido respecto a lo que significa la autonomía de la Fiscalía, es porque en México no contamos con una política criminal -entendiendo ésta como la capacidad del Estado y de todas sus instituciones de reaccionar de manera integral frente al fenómeno delictivo-, y es importante encaminar esfuerzos para su creación.

Este informe hace una reflexión sobre algunas de las tareas más importantes del Fiscal General de la República, a la luz de obligaciones establecidas en la Ley Orgánica de la Fiscalía.

Una de las principales preocupaciones de los ciudadanos, es evidentemente la posible modificación de la actual Ley Orgánica. Si bien es cierto, como se señaló, esta nueva administración encontró a una Procuraduría General de la República en un deterioro profundo, no se puede tratar de erradicar la impunidad si seguimos intentando las mismas estrategias que -ha quedado demostrado- no funcionan. La criminalidad organizada (estatal y no estatal) cada vez va buscando nuevas formas para diversificar su actividad. Sin embargo, las instituciones de procuración y administración de justicia poco han hecho para modificar a fondo su forma de organizarse y metodologías para investigar. Se siguen llevando a cabo las mismas prácticas fallidas; vemos ministerios públicos con más de 30 investigaciones penales, algunas con alto grado de complejidad, trabajando solos, sin equipo de análisis, sin apoyo de investigación policial, sin contacto con compañeros(as) de su misma área que pueden estar investigando actividades o grupos criminales similares, y mucho menos, sin contacto con otras áreas de la institución o de otras instituciones del Estado.

A las y los agentes del ministerio público se les ahoga con expedientes, sin equipo, sin recursos, sin personal, sin posibilidades de tener mejor capacitación. Bajo esa lógica es imposible que alguien pueda tener un resultado efectivo. Tendríamos que reflexionar de qué manera estas políticas públicas que no son casuales ni aisladas, abonan a la impunidad, a la falta de respuesta a las víctimas y para la sociedad.

Ante el surgimiento de nuevas estrategias delictivas, muchas de ellas transnacionales, es importante probar nuevas metodologías de investigación, nuevas estrategias de gestión y organización institucional. Por ello la importancia de darle una oportunidad a una Ley

construida desde la experiencia, desde la práctica profesional, desde lo enfrentado en la defensa de casos complejos. La Ley Orgánica de la Fiscalía, trata de proporcionar nuevas metodologías para generar otras prácticas institucionales, para acercar a las víctimas y a la ciudadanía a la construcción de la justicia, trata de impulsar políticas de transparencia y rendición de cuentas. Es una Ley que puede irse perfeccionando conforme se pone en práctica, pero es necesario aplicarla.

Este informe nos permitirá observar en qué aspectos esta Ley Orgánica no se ha puesto en práctica o se ha actuado en contravención con la misma. Es una reflexión llevada a cabo por varias organizaciones de la sociedad civil con el ánimo de aportar reflexiones que nos ayuden a construir una institución que pueda dar respuesta a las víctimas y a la sociedad en términos de justicia y combate a la impunidad.

Nos queda un camino largo para construir una verdadera institución de procuración de justicia que funcione efectivamente, que investigue sin violar derechos humanos, que no maltrate a las víctimas, que cuente con sistemas eficaces de monitoreo, rendición de cuentas y responsabilidades de sus servidores públicos que actúen contrario a la ley. El Fiscal General aún está a tiempo para repensar el camino, apoyado con actores de la sociedad y víctimas interesados en combatir la impunidad y la corrupción. Es responsabilidad del Senado también, que el rumbo iniciado no se abandone sin haber puesto a prueba lo que ellos mismos aprobaron.

Ana Lorena Delgadillo Pérez

Directora Ejecutiva

Fundación para la Justicia y el Estado
Democrático de Derecho, A.C.

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República fue aprobada por el Senado de la República y publicada el 14 de diciembre del 2018 en el Diario Oficial de la Federación. Esta Ley, fruto de un esfuerzo sin precedentes de la sociedad civil y del gobierno que asumía un nuevo período de mandato, representa un insumo inicial importante para generar el cambio que México necesita y así comenzar a romper la impunidad de los crímenes que más duelen al país, aquellos que implican graves violaciones a derechos humanos y gran corrupción.

La aprobación de la LOFGR representó el inicio de un proceso de transición hacia una nueva forma de organizarse e investigar. Son diversos los cambios positivos que propone: una nueva estructura, nuevas potestades para organizarse y hacer frente a la macrocriminalidad, una mejor forma de designar a fiscales especializados, una nueva cultura organizacional, una nueva relación con las víctimas y familiares, nuevos procesos de selección de personal, nueva forma de seguimiento al cumplimiento de sus metas, una nueva forma de participación de la sociedad civil, mejores instrumentos de rendición de cuentas, nuevos modelos para investigar y colaborar con otros actores, la importancia del servicio de carrera, entre otros.

Esta transición, que debe hacerse tomando en cuenta las necesidades de las víctimas y de la sociedad, así como el papel de la FGR para combatir la impunidad, tiene como uno de sus principales responsables al Fiscal General de la República, el doctor Alejandro Gertz Manero, elegido para este encargo (entre otros) por el Presidente de la República y Senado de la República. En ese sentido, al cumplirse un año de su toma de posesión al frente de la Fiscalía General de la República, y teniendo en cuenta lo que está en juego con la debida implementación de la nueva Ley Orgánica, es necesario preguntarse: ¿cuál es el balance de las decisiones adoptadas para iniciar la construcción de esta nueva institucionalidad?, ¿está cumpliendo con la ley y sus plazos, vigentes desde hace un año? Para contestar estas preguntas, se ha contado con el análisis de un grupo de integrantes de organizaciones no gubernamentales y académicos.

El presente documento consta de 8 partes y se centra en temas como los siguientes: la designación de las nuevas autoridades fiscales especializadas y la del propio Fiscal General de la República; la elaboración del Plan de Persecución Penal (PPP), una herramienta esencial para la nueva institucionalidad de la Fiscalía; la reforma normativa aun pendiente para mejorar la actual legislación; dos casos paradigmáticos de procesos de selección en dos Estados, así como los controles a los que está sometido el Fiscal General de la República y que podrían activarse de incumplir con los deberes que la LOFGR le señala.

Finalmente, este documento expone ocho conclusiones que, creemos, aportarán al interés ciudadano para saber qué está pasando con la Fiscalía, la anunciada reforma que promete luchar contra el crimen que afecta a mexicanos y mexicanas.

UNO

LAS BONDADES

DE LA NUEVA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LAS OBLIGACIONES DEL FISCAL GENERAL

El 10 de febrero del 2014 se publicó la reforma constitucional que modificó el Artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución). Pasaron casi cinco años para que, el 14 de diciembre del 2018, se publicara la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Un mes después, el 18 de enero del 2019, el Senado de la República nombró al doctor Alejandro Gertz Manero como primer Fiscal General para los siguientes nueve años; es decir, hasta el 2028.

El principal objetivo de esta reforma fue dotar de autonomía política a la Fiscalía General de la República (FGR), acompañada de mecanismos eficientes de control y rendición de cuentas. En la Ley Orgánica se establece, por ejemplo, la realización de un Plan de Persecución Penal a partir del cual se puedan determinar las prioridades de la Fiscalía, y que dicho Plan funja como un instrumento de evaluación del diseño de la política de combate al crimen como sus resultados e impacto; la presentación de un informe anual al Senado, donde se pueda evaluar el avance en la reducción de la impunidad; la creación de un Consejo Ciudadano autónomo con capacidad de monitoreo e incidencia sobre el presupuesto, el servicio de carrera, la política de persecución penal, la conformación de la estructura; por mencionar algunos mecanismos sin ser exhaustivos.

Asimismo, se buscó refundar las procuradurías, la federal y treinta y dos locales, a través de una evaluación y transición controlada del personal que en ese momento ya laboraba en las procuradurías, a lo que deberían ser las nuevas fiscalías, acompañado de diagnósticos sobre las necesidades de cada fiscalía, la construcción de sistemas profesionales de carrera, la construcción de un diseño institucional adecuado y de las capacidades técnicas de investigación necesarias para los retos que enfrenta el país en materia criminal.

Uno de los principales cambios en la Ley fue dotar de flexibilidad y capacidad de análisis a la FGR, así como ir generando condiciones de organización y análisis, antes de sobresaturarla de casos. Lejos de fiscalías especializadas por delito, la propuesta de la Ley Orgánica es conformar una coordinación de investigación y persecución penal integrada por unidades de investigación y litigación lo suficientemente flexibles, para integrarse por equipos de investigación encabezados por un/a fiscal, que incluye a peritos, policías de investigación, analistas y técnicos, dependiendo del grupo criminal al que se investiga. Este aspecto es central: significa pasar de la investigación por delito a la investigación por patrones y grupos criminales desplegados en determinado territorio, que pueden cometer distintos tipos de delitos, y así evitar la fragmentación de la investigación.

La Ley Orgánica crea figuras nuevas que dotan de capacidades técnicas a la Fiscalía, como los equipos mixtos de investigación y litigación, las unidades de análisis estratégico y de contexto y las Comisiones Especiales para apoyar con aspectos técnicos de la investigación -análisis geo referencial, antropología forense, o análisis de redes, por citar sólo tres ejemplos- donde se requiera.

A partir de su nombramiento, y a más tardar el 18 de enero del 2020, el actual Fiscal General de la República tiene, de acuerdo a la LOFGR, las siguientes tareas:

- 1 La presentación de la estrategia de transición de Procuraduría a Fiscalía (Artículo 9 transitorio);
- 2 La formulación del Plan de Persecución Penal que nos permitirá identificar las prioridades y estrategias en el combate al crimen, y que servirá como parámetro para evaluar el desempeño de la Fiscalía (Artículo 14 transitorio);
- 3 La realización de una convocatoria pública para revisar el marco constitucional y jurídico de la Fiscalía, a fin de apuntalar aspectos como el modelo de investigación criminal, la competencia, el servicio profesional de carrera, los órganos ciudadanos y la atención a las víctimas, por mencionar algunos (Artículo 13 transitorio).

El principal desafío es que la refundación de las fiscalías (federal y locales) no se quede sólo en un cambio de siglas, el paso de la PGR a la FGR. En un primer momento, lo que se debe consolidar es la autonomía política de las fiscalías por medio de perfiles adecuados y procesos participativos y transparentes de nombramiento de las y los titulares, así como de los fiscales especializados.

Se debe evitar la simulación, cambiando sólo de nombre a las diferentes áreas de las estructuras que establece la Ley Orgánica, sin que en el fondo haya una transformación en la forma de organizarse y en las prácticas institucionales. El paso del personal a la nueva Fiscalía es también muy relevante: si no hay un examen puntual de las capacidades, aptitudes y profesionalismo de quien integrará la nueva institución, se hará un traslado de malas prácticas.

¿Qué ha pasado desde el 18 de enero del 2019, cuando se nombró al primer Fiscal General de la República, hasta ahora? ¿El proceso y perfil del nombramiento garantizó la autonomía política de la fiscalía? ¿Tenemos noticias del Plan de Persecución Penal y nos hemos podido involucrar como ciudadanos y ciudadanas para que el mismo cuente con nuestra opinión de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica? ¿Podemos decir que contamos ya con un plan de transición claro? ¿Cómo se miran los mecanismos de control y rendición de cuentas sobre el Fiscal? Dedicaremos las siguientes secciones a responder estas preguntas.

DOS

EL NOMBRAMIENTO

DEL DR. ALEJANDRO GERTZ MANERO COMO PRIMER FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA

Luego de aprobada la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, y habiendo sido confirmada por los congresos locales la eliminación de la figura del “pase automático” del Procurador General en funciones como primer Fiscal General, correspondía nombrar al primer titular de la nueva institución aplicando el procedimiento previsto en el Artículo 102, Apartado A, de la Constitución.

De acuerdo con este procedimiento y con los plazos señalados en dicho Artículo, el Senado de la República debía enviar un listado de diez personas idóneas para ejercer el cargo al titular del Ejecutivo Federal, quien a su vez debía retornar un listado reducido con el nombre de tres de ellas para que, finalmente, el Senado previa comparecencia pública, adoptara una decisión final mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. El mismo Artículo establecía como requisitos para ser Fiscal General de la República el ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

En ese escenario, el 20 de diciembre del 2018, la Junta de Coordinación Política del Senado lanzó una convocatoria pública para designar a la persona titular de la Fiscalía General de la República, estableciendo las reglas generales del proceso de selección, y señalando como plazo máximo para la presentación de candidaturas el día 31 de diciembre del 2018. En ese momento, el cargo de Procurador General de la República estaba a cargo de Alejandro Gertz Manero.

La elección de este importante funcionario se realizó en un periodo extraordinario de sesiones convocada por la Comisión Permanente del Senado. Al cierre del plazo previsto en la convocatoria, 52 personas aspirantes habían inscrito sus candidaturas. Los respectivos expedientes fueron enviados a la Comisión de Justicia del Senado, para que verificara el cumplimiento de las “condiciones de elegibilidad” y mediante dictamen fundado y motivado, remitiera al Pleno la relación de personas elegibles.

La evaluación realizada por la Comisión de Justicia sobre las 52 candidaturas se realizó en ocho días, y el 09 de enero del 2019, la Comisión de Justicia emitió un “Dictamen de Elegibilidad” en el que se rechazaron 25 candidaturas, quedando 27 en carrera. A requerimiento de la Junta de Coordinación Política, la Comisión de Justicia organizó una comparecencia de las 27 personas que se realizaron los días 14 y 15 de enero del 2019.

En Sesión de Pleno del Senado del 16 de enero del 2019, se aprobó la propuesta presentada por la Junta de Coordinación Política, de un listado de diez personas candidatas a ser enviada al titular del Ejecutivo Federal. Al día siguiente, mediante Oficio N° 100 del 17 de enero del 2019, el Presidente López Obrador remitió al Senado la terna elegida de entre dicho listado, conformada por:

BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

EVA VERÓNICA DE GYVÉZ ZARATE

ALEJANDRO GERTZ MANERO

Ese mismo día, en Sesión Extraordinaria, el Pleno turnó este listado a la Comisión de Justicia, a efectos de llevar a cabo las comparecencias de las tres personas candidatas. El mismo día también, la Comisión de Justicia se reunió en Sesión Extraordinaria y aprobó el “Acuerdo de la Comisión de Justicia por el que se establece el procedimiento para llevar a cabo las comparecencias de las personas que conformaron la terna enviada por el titular del Ejecutivo Federal al Senado de la República para designar al titular de la Fiscalía General de la República”.

El 17 de enero, empezando a las 13:30 horas, se llevaron a cabo ante la Comisión de Justicia las comparecencias de las personas integrantes de la terna, con una duración aproximada de dos horas cada una. Al final de la jornada, se remitió al Presidente de la Junta de Coordinación Política un informe sobre dichas comparecencias mediante Oficio CJ/LXIV/0027/19.

El 18 de enero del 2019, en Sesión Extraordinaria, comparecieron las tres personas candidatas ante el Pleno y respondieron las preguntas de los senadores y senadoras, luego de lo cual se realizó una votación por cédula. Alejandro Gertz Manero fue elegido como primer Fiscal General de la República con 91 votos de 117, rindiendo inmediatamente protesta en el cargo. El acta de la sesión fue aprobada ese día.

El proceso de selección de Fiscal General de la República en México fue uno de los más esperados por la sociedad civil mexicana, no solo porque se trataba del primer titular de la nueva institución autónoma, sino porque debía liderar un proceso de transición que supondría un cambio radical de enfoque sobre la persecución penal, contando con las nuevas herramientas previstas por una moderna legislación orgánica para combatir la impunidad histórica en el país.

Sin embargo, el proceso de selección fue llevado a cabo por el Senado de manera “exprés”, en una legislatura extraordinaria donde la Comisión de Justicia, la Junta de Coordinación Política y el Pleno del Senado realizaron apresuradamente comparecencias, dictámenes y adoptaron la decisión final sin permitir que la sociedad civil realizara un escrutinio su-

ficiente de los méritos de las personas candidatas. Si bien, hubo publicidad de los principales actos, y se estableció formalmente un mecanismo para recibir preguntas de la sociedad civil, la actuación parlamentaria se aceleró exponencialmente a partir de la recepción de la terna por parte del Ejecutivo. Una muestra clara es que el 17 de enero no solo se recibió dicha terna, sino que también se aprobó el procedimiento para las comparecencias, estas se realizaron, se emitió el informe de las mismas y se envió al Pleno para su valoración. Todo en un mismo día. Asimismo, resulta paradigmático que pese a haberse eliminado la figura del “pase automático” del último Procurador General a Primer Fiscal General, el resultado obtenido luego del proceso de selección fue exactamente el mismo, es decir, quien estaba como encargado, nombrado por Ejecutivo en turno, pasó a ser el Fiscal después del proceso de selección.

Otro aspecto a resaltar es que no se investigó ni valoró la independencia de la persona finalmente nombrada, ni tampoco de las personas candidatas al cargo, respecto del titular del Ejecutivo Federal, lo que resulta fundamental para asegurar la verdadera autonomía de la nueva institución. Como resultado de esta omisión, durante el primer año de su gestión, el Fiscal General Gertz Manero ha dado pocas muestras de autonomía respecto del Presidente, pues incluso ha designado a algunas de las personas que López Obrador mencionó públicamente como sus favoritas para las diversas fiscalías especializadas, como se expone en los apartados siguientes.

La Fundación para la Justicia promovió amparo en contra del nombramiento del Fiscal General, el cual fue desechado por el Juez de Distrito y la resolución fue confirmada por el Tribunal Colegiado de Circuito, aduciendo de que el nombramiento del Fiscal es un acto soberano.

En nuestro país, muchas de las prácticas que se llevan a cabo desde el ámbito general se repiten en lo local, y la situación en los Estados no es mejor por cuanto hace a los nombramientos de Fiscal General. Por ejemplo, sobre una de las condiciones clave en el proceso de transición (el nombramiento de Fiscales Generales en base al mérito, la participación ciudadana y el escrutinio público para evitar el denominado “fiscal carnal”), se han producido incluso cambios constitucionales que terminaron facilitando el nombramiento de perfiles desconocidos, sin justificación de su trayectoria y sin las etapas participativas de un proceso de selección. Se tiene, por ejemplo, el caso de la “elección” del Fiscal General del Estado de Guanajuato: el Congreso de este Estado aprobó el 29 de mayo del 2017 el decreto 202 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a su Constitución Política, entre las que están el Artículo 95 y el Primero Transitorio que señala que “El Procurador General de Justicia que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, asumirá las funciones Fiscal General del Estado, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV del Artículo 95”. El Artículo Primero Transitorio del decreto 202, que reformó la Constitución del Estado, es inconstitucional porque el “pase automático” del Procurador General a Fiscal General es contrario al Artículo Décimo Sexto Transitorio de la reforma constitucional en materia política del 10 de febrero del 2014. A pesar de ello, y como acto seguido, el Gobernador de Guanajuato ratificó a Carlos Zamarripa Aguirre como Procurador General

del Estado sin someter esta decisión a consideración del poder legislativo tal como lo señala la Constitución para Guanajuato, y sin saberse si sus méritos son mejores que los de las otras candidaturas presentadas. El 20 de febrero, con motivo de la declaratoria de entrada en vigor de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, el entonces Procurador, Carlos Zamarripa Aguirre, tomó protesta como el nuevo Fiscal General de Justicia del Estado de Guanajuato.

Valientes integrantes del colectivo *Fiscalía Que Sirva Guanajuato*, presentaron un amparo en contra del nombramiento de este Fiscal, a pesar de acciones de amenazas que se han presentado en su contra. En el amparo reclaman, como ciudadanos e integrantes de este colectivo, que se ha violado la Constitución y la legislación secundaria a raíz de dicho nombramiento. El amparo no fue admitido, pero tras recurrir la resolución, se admitió; desafortunadamente fue negado y se esperaba que tribunales superiores pudieran revertir la decisión.

Un caso similar aconteció en el Estado de Baja California, donde el poder legislativo aprobó, promulgó y puso en vigor el decreto 07 que, entre otros artículos, reformó el 42, 70 y 72 de la Constitución, omitiendo por completo los mecanismos que garantizan el funcionamiento de la Fiscalía General de acuerdo al Artículo 116 fracción IX de la Constitución nacional y tratados internacionales, que garantice autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

Al igual que en Guanajuato y en la Ciudad de México, la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A.C., promovió un amparo contra la designación del Fiscal de Baja California. El amparo fue admitido a trámite y esperamos que pueda tener una resolución favorable.

Está ahora en manos del Poder Judicial, decidir si las y los ciudadanos contamos con un recurso efectivo que accionar cuando las designaciones de altos cargos se hagan en contravención a la constitución, las leyes secundarias y los estándares internacionalmente. No aceptar que el amparo es la vía para impugnar estas designaciones sería una violación al Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al dejarnos a las y los ciudadanos sin un recurso efectivo. El seguir calificando a estos actos como “soberanos” impide que pueda haber un escrutinio o un control legal sobre los mismos, además de que la soberanía no debería implicar arbitrariedad o actuar contrariamente a la Ley.

En el marco de este informe dejamos ver lo importante que son las designaciones en los altos cargos. Un nombramiento que no cuide el fondo y la forma, puede ser la puerta de la gran corrupción y de la impunidad. Se debe buscar el mejor perfil para una de las instituciones que tiene uno de los mayores retos del país: el combate a la impunidad en un contexto, ya marcado hace años, por una extrema violencia. En la medida que exista impunidad, el Estado mexicano manda el mensaje de que la violencia está permitida. El éxito de una Fiscalía no debe depender únicamente del titular, porque lo ideal es que las buenas prácticas se vayan institucionalizando, pero en un proceso de transición y frente a cambios tan relevantes para la FGR, la persona titular importa y determina el rumbo hacia el éxito o el fracaso de la nueva institución.

TRES

EL NOMBRAMIENTO

DE LOS FISCALES ESPECIALIZADOS EN ANTICORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Una clave de la nueva Fiscalía es sin duda la designación de los cuatro fiscales especializados que, de acuerdo a la nueva LOFGR, si bien están adscritos a la Fiscalía General de la República, gozan de autonomía técnica y de gestión: la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos. Es preciso aclarar que aunque el Artículo 102 apartado A de la Constitución señala solamente a la Fiscalía de Delitos Electorales y Combate a la Corrupción, y señala un procedimiento específico para su nombramiento, al decir el mismo párrafo que “al menos” habrá esos fiscales especializados, refiere que puede haber más y por lo tanto, los demás que se nombren deben pasar por el mismo procedimiento de nombramiento establecido en el mencionado Artículo 102, además de observarse los lineamientos que para dichos nombramientos establece la Ley Orgánica.

Estos fiscales especializados cuentan con un proceso de designación basado en méritos, capacidades (valorando antecedentes y trayectorias de los candidatos al cargo) y un perfil previamente establecido, en el que son elegidos por el Fiscal General de la República en un procedimiento transparente desde la convocatoria hasta la designación, mediando la participación ciudadana según el Artículo 24 y 25 de la LOFGR. De existir alguna contravención a estas disposiciones, el Senado de la República vía el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes puede objetar dicha designación, para lo cual el Fiscal General enviará en una comunicación las razones de su designación de acuerdo al Artículo 22 de la LOFGR. Cabe precisar que la LOFGR es clara en lo siguiente: la no designación en base al mérito, la no motivación de las razones de la elección o del rechazo de los aportes ciudadanos, así como la no efectividad de la participación ciudadana en este proceso de designación, configuran incumplimientos a la Ley.

En el año 2019, a pesar de la claridad de la norma, el procedimiento de designación de la Fiscal Anticorrupción que debiera ser autónoma, fue incumplido.

Cabe recordar que el 29 de enero del 2018, el entonces pre candidato a la Presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador, señaló públicamente los nombres de las personas que consideraría adecuadas para ocupar diversos cargos en caso fuera elegido Presidente², refiriéndose al cargo de Fiscal Especializada en Combate a la Corrupción y proponiendo

² “Esta es la propuesta de AMLO para fiscal general, anticorrupción y FEPADE”, El Financiero, 29 de enero del 2018. Puede verse en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/esta-es-la-propuesta-de-amlo-para-fiscal-general-anticorrupcion-y-fepade>

los nombres de María de la Luz Mijangos, Diana Álvarez Maury y Ricardo Peralta Saucedo³. Un señalamiento que fue recibido con cuestionamientos por los medios de comunicación.

Casi al mes de su nombramiento, el Fiscal General de la República propuso a María de la Luz Mijangos Borja como Fiscal Especializada en Combate a la Corrupción (Oficio FGR/011/2019 del 08 de febrero del 2019) y comunicó dicha designación al Senado de la República (Oficio FGR/011/2019), institución que tenía veinte días para objetar dicha designación. El Senado no objetó, por lo que esta designación fue oficializada mediante “Acuerdo A/003/19 por el que se instala a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción” emitido por el Fiscal General, y publicado el 01 de marzo del 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Ante estos hechos, la organización Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano (DLM) solicitó información sobre los actos que en efecto no habían sido llevados a cabo, o al menos no fueron conocidos públicamente, por el Fiscal General de la República y por el mismo Senado -por ejemplo, la convocatoria para el cargo de titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, los documentos en los que consta la verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad para el cargo por parte de la licenciada Mijangos, el documento donde consta la evaluación de los elementos subjetivos de buena reputación de la elegida, el enlace digital en el que se hubiere hecho pública toda la información relacionada con el proceso de selección, entre otros-. Este pedido de información fue respondido el 01 de abril del 2019, alcanzándose a DLM “una semblanza curricular de la Fiscal Especializada en Combate a la Corrupción”, y señalándose que “por lo que atañe a las documentales restantes peticionadas, se informa que esta institución no cuenta con las mismas” (Oficio FGR/UTAG/DG/002303/2019).

Ante estos hechos, quedó expedita la vía del juicio de amparo como medio para ejercer el control de los actos de Estado, ya que éstos no pueden violar derechos fundamentales a través del incumplimiento de normas legales y constitucionales. Así, DLM presentó demanda de amparo (Nº 630/2019-I, ante el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México) contra el Fiscal General de la República y el Senado de la República, al no haber hecho evaluación de la legalidad de dicha designación, y organizaciones como la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Due Process of Law Foundation (DPLF) y Open Society Justice Initiative (OSJI) presentaron *amicus curiae* donde aportaban al juez de la causa estándares internacionales para la designación que el Fiscal General de la República obviaba. La acción de las organizaciones de la sociedad civil evidenció los obstáculos que el juicio de amparo en casos de designaciones está presentando: el cuestionamiento a la legitimidad para obrar de las organizaciones civiles (el legítimo interés), la mal entendida calidad de “acto soberano” que se le atribuye a las decisiones del poder legislativo (equiparándolo a una zona exenta de control), y la no admisibilidad de los *amicus curiae* por no ser los proponentes parte de un juicio (desconociéndose la naturaleza y finalidad de estos informes especializados, la participación de las organizaciones civiles y

³ “Los fiscales de AMLO: entre el escándalo, el amiguismo y las viejas lealtades”, Proceso, 29 de enero del 2018. Puede verse en: <https://www.proceso.com.mx/520411/fiscales-de-amlo-entre-el-escandalo-el-amiguismo-y-las-viejas-lealtades>

criterios judiciales existentes incluso de la Suprema Corte). El proceso de amparo en la actualidad sigue su curso.

El caso de la designación de la Fiscal Especializada en materia de Derechos Humanos fue similar. Como en la designación de la Fiscal Anticorrupción, el plazo máximo para su nombramiento era de 180 días desde que el Fiscal General de la República asumía el cargo como tal (disposición décimo octava de la LOFGR). Es decir, la Fiscal de Derechos Humanos debió ser elegida, máximo, el 18 de julio del 2019, mediando el proceso de designación referido para la Fiscal Anticorrupción que consta en la Constitución y en la Ley Orgánica: convocatoria, evaluación y designación basada en mérito y trayectorias, transparencia y publicidad, participación ciudadana efectiva, decisión motivada. Llegado el 18 de julio, ante la no noticia de la convocatoria al cargo, ni de la designación realizada, se incumplió con el plazo legal.

Para esta designación en particular, debido a la naturaleza de los delitos que el cargo es competente de investigar en un país sumido en una crisis de derechos humanos, el colectivo ciudadano #FiscalíaQueSirva, con impulso de la FJEDD, promovió y dio conocer a la opinión pública por qué las víctimas y familiares requerían de una designación acorde a la norma y los estándares internacionales. A pesar de ello, esta designación, además de seguir los pasos del caso de la Fiscalía Anticorrupción, recayó en la Fiscal que se encontraba previamente a cargo de las causas que son de competencia de la nueva Fiscalía de Derechos Humanos, la entonces Subprocuradora de Derechos Humanos, maestra Sara Irene Herrerías Frías, y evidenció posteriormente una interpretación de la Fiscalía General de la República que no se ajusta a la Constitución ni a la LOFGR. En efecto, y en respuesta a un pedido de información de la FJEDD al Fiscal General sobre la convocatoria y los documentos públicos del proceso de designación –Oficio SJAI/DGAJ/02307/2019, del 12 de septiembre del 2019–, esta indebida interpretación refiere que, al mencionar el Artículo constitucional 102, solo expresamente como fiscalías especializadas a las de delitos electorales y de combate a la corrupción, el proceso de designación de fiscalías especializadas como la de Derechos Humanos es diferente; obviando, por cierto, como lo habíamos comentado, (i) que el propio Artículo 102 no tiene una lista cerrada de fiscalías especializadas, (ii) que en su texto refiere “contará, al menos”, y (iii) que la interpretación de las disposiciones orgánicas se complementan con las leyes de la misma naturaleza, como la LOFGR.

Ante ello, se tiene conocimiento que se presentaron dos demandas de amparo. Una, por DLM, contra el Fiscal General de la República y por diversas omisiones: la no emisión de la convocatoria con los requisitos para el cargo, criterios y plazos; la no designación de la titular de la plaza en el tiempo legal establecido, y la falta de instalación formal y efectiva de la Fiscalía de Derechos Humanos, teniendo en cuenta que ésta se instalaba una vez realizado el nombramiento de su titular. Otra demanda de amparo fue presentada por el ciudadano Ernesto López Saure, en su calidad de interesado para postular al cargo de Fiscal Especializado en Materia de Derechos Humanos.

Cabe señalar que estas designaciones tienen su principal cuestionamiento en el no cumplimiento de las etapas del proceso de selección, tan claramente referidas en la Constitución y la LOFGR, clave para las garantías de eficiencia, autonomía e independencia en el cargo. Esta

situación no solo desmerece la estabilidad de los titulares en el ejercicio de las Fiscalías que tienen a su cargo, al ser cuestionadas con justa razón sus designaciones, sino que además pone en franco cuestionamiento la construcción posterior de la institucionalidad de las nuevas fiscalías y provoca que quien llega a estos puestos, no lo haga con toda la legitimidad que se requiere.

Es importante también señalar la omisión del Senado. Al haber una regla constitucional que señala que puede objetar los nombramientos, llama la atención que no se haya pronunciado sobre ninguno de los nombramientos de fiscales especializados. Consideramos que la norma constitucional se colocó justamente como un elemento de control y *balancing* de poderes, el cual no ha sido ejercido por dicho órgano legislativo.



CUATRO

EL PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL

PROVISIONAL Y LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL

El Artículo Décimo Cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República mandata al titular de la FGR emitir un Plan de Persecución Penal Provisional, contando con un año a partir de su nombramiento para emitir el Plan de Persecución Penal definitivo. Es decir, éste deberá ser emitido a más tardar, el 18 de enero del 2020 para posteriormente ser aprobado por el Senado de la República.

El Plan de Persecución Penal Provisional

El 14 de marzo del 2019, el Fiscal General emitió el Plan Provisional que, vale la pena mencionar, no es de dominio público al no encontrarse en el portal de la institución, y por tanto no puede ser consultado por el público en general,⁴ lo que contraviene el principio de máxima publicidad contenido en el Artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de la materia⁵. Además, contraviene la propia naturaleza del Plan de Persecución, que debe partir de las principales preocupaciones de las y los ciudadanos y ser público, ya que también es un instrumento de control ciudadano. Las organizaciones del Colectivo #FiscalíaQueSirva obtuvimos el Plan provisional a través de una solicitud de información pública.⁶ El Plan Provisional elaborado por la FGR reconoce el fenómeno delincuencia y la necesidad de evitar la innecesaria criminalización e inflación punitiva; sin embargo, el gran problema que persiste es sobre los criterios de priorización. La base de la priorización en este Plan es el delito –atendiendo a su impacto, relevancia y dificultad–, pero no se contempla la priorización por fenómenos criminales (y macrocriminales), es decir, se sigue pensando el combate a la impunidad a partir del delito de manera fraccionada, por lo que no se toma en cuenta la realidad del país, ni la forma como operan las redes criminales.

⁴ Se realizó una tarea exhaustiva por distintos medios para localizar dicho plan, sin embargo, éste no fue encontrado en la Normateca Sustantiva de la FGR, disponible en: <https://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Paginas/Normateca-Sustantiva.aspx#>; ni en ningún otro portal de la institución.

⁵ Así como el Artículo 7 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, el cual establece que ésta garantizará el acceso a la información pública generada en el marco de sus atribuciones, y conforme a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable.

⁶ Fiscalía General de la República. Respuesta a la solicitud de información número de folio 0001700197819, mediante el oficio número FGR/UTAG/DG/003725/2019.

La FGR en el Plan Provisional prioriza las capacidades de investigación sobre los delitos que se determinen como de mayor relevancia. Para hacer ello, la FGR se ocupa de las conductas delictivas: 1) que atentan contra el Estado mexicano y su patrimonio; 2) las que atentan contra las instituciones, estructura y solidez del Estado; y 3) los restantes delitos federales.

Esto engloba a todas las conductas delictivas que antes se investigaban, bajo una supuesta priorización, pero que sigue las viejas e ineficaces prácticas de la Procuraduría General de la República en el sentido de no priorizar delitos que afectan directamente la vida, la integridad o libertad personales de las personas. Pero además, al no reconocer ni considerar la investigación de los fenómenos criminales más alarmantes, se continúa con la fallida lógica de investigar caso por caso. A pesar de que la LOFGR contempla la creación de unidades de investigación de contexto y equipos especiales de investigación, que permiten por excelencia identificar e investigar patrones y fenómenos macrocriminales, el Plan Provisional no refiere estos elementos novedosos de la nueva ley. Es impensable que se pueda combatir el rezago institucional y la impunidad bajo la investigación caso por caso.

Este Plan debe leerse en consonancia con el Informe General “Primeros cien días”⁷ del Fiscal General, informe que se aprecia sin la profundidad que requeriría una de las primeras acciones públicas del Fiscal sobre el estado de la institución, así como de sus primeras estrategias. El informe reconoce, que la PGR ha actuado subordinada a los intereses del poder, en contra de los derechos de las grandes mayorías, así como su utilización en la represión de los movimientos sociales y el encubrimiento de los diversos delitos. Reporta rezago injustificado de más de 300 mil investigaciones así como el incumplimiento de órdenes judiciales, y señala que el promedio general de eficacia en sentencias definitivas, no alcanzaba más del 5% del volumen total de los asuntos tramitados.

No obstante este reconocimiento, el Plan Provisional no menciona algo sobre la desinstalación y persecución de la corrupción y las estructuras criminales al interior de la propia FGR. No habla de la crisis que vive el país en materia de homicidios y desapariciones ni sobre el papel de la institución para combatir redes de macrocriminalidad nacional y transnacional. Se sigue hablando en el informe, al igual que en el Plan Provisional, de una persecución caso por caso, sin señalar dónde debieran estar las ventajas o las estrategias que debieran asumirse desde la institución federal. Preocupa también que no se mencione como prioritario, el servicio de carrera y una mejor profesionalización, recursos humanos y materiales para la investigación y persecución penal. Es igual de importante señalar que el Plan provisional no fue enriquecido ni consultado a la ciudadanía, ni parte sus necesidades. Esto hace que el quehacer de la institución se encuentre alejado de los delitos y fenómenos criminales que más afectan en el país, sus formas e impactos, y que más daño han ocasionado a las personas.

⁷ Fiscalía General de la República. Comunicado FGR 216/19. Conferencia de Prensa del Fiscal General de la República, sobre los primeros cien días de la institución. Puede verse en: <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-216-19-conferencia-de-prensa-del-fiscal-general-de-la-republica-sobre-los-primeros-100-dias-de-la-institucion>

El Plan De Persecución Penal

Como se mencionó, el 18 de enero del 2020 vence el plazo para ser presentado al Senado de la República el primer Plan de Persecución Penal (PPP). A la fecha de la elaboración de este documento (diciembre del 2019), no se ha publicado por parte de la Fiscalía General de la República la metodología para garantizar una construcción colectiva y con participación ciudadana amplia, lo que es innato a la conformación del PPP. El proceso de construcción de este instrumento, por cierto, debiera tener en especial relevancia la voz de las víctimas y familiares, y de instancias ciudadanas como el Consejo Ciudadano de la FGR que aún no se ha creado.

La LOFGR en su Artículo sexto prevé la participación ciudadana en la formulación del Plan, que ante la ausencia de la metodología –o al menos de la publicidad de ésta– no ha sido garantizada. La participación de la sociedad en la formulación del Plan de Persecución Penal debe considerar, entre otros instrumentos, los diagnósticos elaborados por organizaciones civiles y los informes sobre violaciones a los derechos humanos y víctimas del delito, que necesariamente requieren un ejercicio de apertura por parte de la Fiscalía hacia la sociedad civil, cosa que no ha ocurrido en un escenario que, por el contrario, se ha caracterizado por el hermetismo del Fiscal General hacia la ciudadanía. A pesar de ello, y debido al importante instrumento de política de actuación fiscal que representa el Plan de Persecución Penal que exige la nueva LOFGR⁸, el colectivo ciudadano #FiscalíaQueSirva junto con algunos colectivos de víctimas y otras organizaciones, construimos los mínimos que el PPP debiera tener para orientarse a su objetivo de combatir la histórica impunidad de crímenes en México.

⁸ “El Plan de Persecución Penal es una de las propuestas más novedosas que fueron incluidas en la mencionada norma. Dicho Plan es un instrumento que permitirá, por un lado, que las y los servidores públicos que trabajan en la Fiscalía tengan una ruta estratégica clara para cumplir con su mandato constitucional en materia de persecución penal; por otro lado, ayudará a que las víctimas y la sociedad puedan participar en la formulación y configuración de los planes estratégicos institucionales, esto, señalando qué es lo que consideran que debe ser prioritario dadas las necesidades y retos que enfrenta el país en materia de procuración de justicia. Además, este Plan es un instrumento que servirá como una guía para la rendición de cuentas, y así el Senado, por poner un ejemplo, tendrá la posibilidad de ejercer de mejor manera sus funciones constitucionales respecto a la Fiscalía”. Comunicado del colectivo ciudadano #FiscalíaQueSirva “Hacia un Plan de Persecución Penal para una Fiscalía que sirva”, del 03 de noviembre del 2019. Puede verse en: <https://www.fundacionjusticia.org/hacia-un-plan-penal-persecucion-para-una-fiscalia-que-sirva/>

Esta propuesta⁹ fue elaborada durante el año 2019 y contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, expertos y expertas en materia de procuración de justicia, algunos periodistas y algunas representantes de familias de personas desaparecidas y víctimas de violencia contra las mujeres. Fue presentada públicamente el 04 de noviembre del 2019 en el Senado de la República, y puesta en conocimiento del Fiscal General el 01 de noviembre, mediante un oficio dirigido por la Fundación para la Justicia (FJEDD) y la Comisión Mexicana (CMDPDH), donde se le adjuntaba un ejemplar y se le manifestaba la expectativa por parte de víctimas y organizaciones no gubernamentales de participar en el proceso de elaboración colectiva del PPP en cuanto lo convocara.

Por otro lado, la LOFGR contempla la intervención de un Consejo Ciudadano el cual, hasta la fecha, no ha sido instalado. La relevancia de este Consejo para la formulación del Plan estriba en que es el encargado de hacer un ejercicio de “control” a la propuesta del mencionado Plan, previa entrega al Senado de la República.

Siendo el Consejo Ciudadano un espacio de participación en parte del proceso de construcción colectiva del PPP, la exigencia para su convocatoria y conformación debió haber sido de interés del Fiscal General de la República ante el Senado, institución encargada de dicho proceso y designación. Al respecto, el Senado hizo la convocatoria de forma tardía, en la segunda mitad del año 2019. Aún no se conoce cómo será el proceso de evaluación de las candidaturas que se han presentado, y se tiene conocimiento que, a causa de la alta carga de trabajo por las diversas designaciones en los últimos meses del 2019, la convocatoria podría reabrirse en los primeros meses del 2020, cuando el PPP tiene como plazo legal de emisión el 18 de enero del mismo año. Cabe señalar que, si bien el Consejo Ciudadano no existe, ello no es impedimento para que se llame a la convocatoria para la elaboración colectiva y ciudadana del PPP, una convocatoria que está en manos del Fiscal General de la República.

Como en casos anteriores, estas omisiones en la elección del Consejo Ciudadano y en consecuencia, el impacto negativo en la elaboración del PPP (entre otros actos), han sido cuestionadas en dos demandas de amparo presentadas por tres organizaciones de la sociedad civil y tres defensores de derechos humanos, que actualmente se encuentran en trámite.

La inacción del Senado, así como de la Fiscalía General de la República en el resguardo del avance del proceso de elaboración colectiva del PPP, es una peligrosa señal sobre el grado de importancia que el Estado está dando a la construcción de la nueva institucionalidad de la Fiscalía General de la República.

⁹ Colectivo ciudadano #FiscalíaQueSirva. “Hacia un Plan de Persecución Penal para una Fiscalía que sirva”. Una propuesta de sociedad civil. El documento completo puede verse en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2019/11/PPP_FISCALI%CC%81A_QUE_SIRVA-WEBI%CC%81indice-interactivo.pdf

Es preciso anotar que los efectos negativos de la falta de participación de la sociedad civil en la elaboración del PPP es, por un lado, la ruptura de los controles democráticos establecidos en la Ley, y por otro, el riesgo de que el Plan se elabore bajo información sesgada que no contemple la realidad de las víctimas de crímenes graves del país. Esto, particularmente de grupos vulnerados por el Estado que necesitan una mayor atención por la condición en que han sido colocados, o por la labor que realizan por ejemplo los periodistas; las personas migrantes, las defensoras y defensores de derechos humanos, las mujeres, las niñas y los niños, entre otros.

Preocupa que a lo largo del 2019 la FGR no haya permitido o promovido la participación de la sociedad civil en decisiones relevantes, no solo en la elaboración del Plan –algo que mandata la LOFGR, por lo que además se está ante un incumplimiento legal–, sino también para reformas legales que se sabe, se están trabajando al interior de la FGR con intención de proponerlas al Congreso de la Unión.

La opacidad, hermetismo y falta de transparencia con la que se ha manejado hasta ahora la institución, no ayuda a que cuente con mayor aceptación, legitimidad y confianza por parte de las víctimas y la sociedad.



CINCO

LA REFORMA

NORMATIVA PENDIENTE

Durante la etapa de transición del titular del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión, el Colectivo #FiscalíaQueSirva estuvo trabajando de la mano con actores claves del nuevo gobierno. Para ello, se organizaron mesas de trabajo en torno a la construcción del marco legal de la Fiscalía General de la República, en las que participaron actores relevantes del actual ejecutivo y del Congreso, además del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Desde el inicio de los trabajos conjuntos, se acordó que la iniciativa de reforma constitucional que abanderaba el Colectivo #FiscalíaQueSirva para fortalecer la autonomía de la Fiscalía General de la República se postergaría –debido a que no había intención por parte del partido MORENA de modificar la Constitución–, y nos centraríamos en avanzar con una Ley Orgánica de la Fiscalía que estableciera los mínimos para una transformación a fondo de la procuración de justicia en México.

En ese contexto, se acordó establecer en las disposiciones transitorias la posibilidad de retomar las reformas constitucionales que quedaron pendientes, y en su caso, revisar la normatividad que fuera necesaria. Como mecanismo para llegar a esa propuesta de reforma, en el Artículo décimo tercero transitorio de la LOFGR se estableció la obligación del Fiscal General de la República de realizar una convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y legal de la Fiscalía, a fin de mejorar y potenciar el nuevo esquema de organización e investigación legislativo.

Dicha convocatoria tendría como objetivo la identificación, discusión y formulación de reformas constitucionales, legislación secundaria y en general el marco normativo que fuera necesario para la transición de la FGR a la FGR. Los resultados serían públicos y se comunicarían al Congreso de la Unión con el fin de concretar las reformas necesarias.

Incluso el mencionado transitorio establece los temas mínimos que deberían ser revisados en la consulta, como son:

- LA FUNCIÓN FISCAL Y DE PERSECUCIÓN PENAL;
- EL MODELO DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL;
- LA COMPETENCIA;
- EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA;

- LOS ÓRGANOS CIUDADANOS;
- LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS;
- EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA FISCALÍA;
- REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL, Y
- EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.

Esta consulta debería gozar de las características de apertura, transparencia y participación ciudadana, en las que deberían incluirse a organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicas y representantes del sector privado, además de organizaciones de víctimas y familiares.

No obstante esta obligación legal de consulta y cómo hacerla, el 21 de octubre del 2019¹⁰ en la presentación de la "Reforma con y para el Poder judicial", en Xicoténcatl, la antigua sede del Senado, el Fiscal General de la República anunció en sesión –a la que no fueron convocadas víctimas, organizaciones de sociedad civil, académicas, ni representantes del sector privado– que:

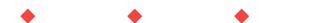
*"para el día 18 de Enero tenemos que tener **nuestra nueva ley**,... que (...) tengamos este cuerpo jurídico en materia penal analizado, discutido y llevado fundamentalmente ante el Poder Legislativo...". El subrayado es nuestro.*

En su mensaje hace alusión a un código de justicia cívica y a cerrar las puertas a la puerta giratoria, que se ha trabajado de cerca con la Consejería Jurídica. Sobre el "cuerpo jurídico" al que hizo referencia el Fiscal, el Consejero Jurídico de la Presidencia en ese mismo evento mencionó la presentación de un Código Penal Único, leyes generales sobre distribución de competencias, ley para homologar los procedimientos de procuración de justicia que deberán incluir la estructura de las áreas de investigación, análisis, inteligencia y servicios

¹⁰ Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social. "Versión del mensaje del licenciado Julio Scherer Ibarra, Consejero Jurídico de la Presidencia República, durante la Presentación de la Reforma con y para el Poder Judicial, en Xicoténcatl, Antigua Sede del Senado", del 21 de octubre del 2019. Puede verse en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/46510-version-del-mensaje-del-licenciado-julio-scherer-ibarra-consejero-juridico-de-la-presidencia-republica-durante-la-presentacion-de-la-reforma-con-y-para-el-poder-judicial-en-xicotencatl-antigua-sede-del-senado.html> y en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/46508-version-del-mensaje-del-doctor-alejandro-gertz-manero-fiscal-general-de-la-republica-durante-la-presentacion-de-la-reforma-con-y-para-el-poder-judicial-en-xicotencatl-antigua-sede-del-senado.html>

periciales, un Registro Nacional de Carpetas de Investigación, reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para fijar criterios y emitir lineamiento de actuación que faciliten y mejoren la consignación (sic) de las carpetas de investigación. La "consignación" de expedientes era un término utilizado en el sistema inquisitivo mexicano, que hace girar a la investigación en torno a la confección de un expediente que se presenta o consigna ante un juez. La reforma hacia un sistema acusatorio y la LOFGR justamente tratan de desterrar la metodología del trabajo del Ministerio Público en torno a papeles, y más bien, impulsa a preparar casos que habrá que llevar a audiencias orales. En ese sentido el mencionado Registro Nacional de Carpetas de Investigación parece seguir la misma lógica del expediente escrito.

Como se observa, los temas mencionados por el Consejero y el Fiscal General de la República coinciden en su mayoría con las materias que, conforme al transitorio décimo tercero de la LOFGR, deberían tener consultas públicas. Sin embargo, a la fecha de cierre del presente informe (diciembre del 2019), el Fiscal ha incumplido con dicha disposición de abrir al diálogo las posibles reformas. Por otra parte, si en efecto ha revisado el marco legal de la Fiscalía, sólo lo habría hecho con el Consejero Jurídico del Presidente, lo cual también es mal signo de la independencia del Fiscal respecto del Poder Ejecutivo.



SEIS

LA CREACION DE

LA UNIDAD ESPECIAL DE GÉNERO Y VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

A un año de la primera titularidad de la Fiscalía General de la República, vale la pena reparar en las acciones emprendidas para la creación de la Unidad Especial de Género y Violencia Contra la Mujer. Para abordar este tema, se hará una revisión en fuentes abiertas con la finalidad de identificar, sistematizar y analizar la información relacionada con dicha Unidad Especial. Al respecto, se identificó lo siguiente:

● **El 14 de agosto del 2015 se creó, mediante el acuerdo A/063/15¹¹, emitido por Arely Gómez González, entonces procuradora, la “Unidad de Igualdad de Género de la Procuraduría General de la República”.**

De este acuerdo se puede destacar que se le facultó para ser “la instancia designada para conducir los trabajos para incorporar la perspectiva de género y el enfoque de igualdad sustantiva en el diseño, planeación, presupuestación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que impactan en todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República, así como para llevar a cabo la coordinación interinstitucional en el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”.

Por otro lado, esta Unidad quedó adscrita a la Dirección General de Recursos Humanos y Organización de la Oficialía Mayor.¹²

● **El 08 de noviembre del 2017, mediante acuerdo A/090/17, suscrito por Alberto Elías Beltrán, en suplencia del Procurador General de la República, se reformó el antes citado acuerdo A/063/15¹³.**

De este acuerdo se puede destacar que modificó la referida Unidad de Igualdad de Género para adscribirla a la entonces Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

¹¹ El acuerdo puede verse en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404067&fecha=14/08/2015

¹² Artículo PRIMERO del Acuerdo A/063/15 Cfr. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404067&fecha=14/08/2015

¹³ El acuerdo se puede consultar en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5503950&fecha=08/11/2017

Durante la existencia de la Fiscalía General de la República:

● **El 14 de diciembre del 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, que en su Artículo 19 establece:**

“La persona titular de la Fiscalía General de la República intervendrá por sí o por conducto de los Fiscales y demás órganos de la Fiscalía en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y las demás disposiciones aplicables y tendrá las siguientes facultades: [...] XXIII. Tener a su cargo la Unidad Especial de Género y Violencia Contra la Mujer, que tendrá como objetivo la institucionalización de la perspectiva y transversalidad de género en todas las áreas de la Fiscalía, a través de la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación a la cultura institucional a través del diseño, planeación, presupuesto, ejecución y evaluación de las políticas de la Fiscalía y será responsable de coordinar y gestionar acciones con todas las áreas de la Fiscalía General de la República, para incorporar en su actuación, los principios rectores de la igualdad sustantiva y de oportunidades entre mujeres y hombres...”

● **El 15 de julio del 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo A/013/19¹⁴ por el que se instaló la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (FEMDH), mismo que fue suscrito por el Fiscal General de la República.**

De este acuerdo se puede destacar, en primer lugar, que tuvo por objeto instalar la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos. Por otro lado se puede interpretar que, en tanto se expida el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la referida FEMDH tiene a su cargo la antes citada Unidad de Igualdad de Género, que puede interpretarse es la que se creó desde 2015 y fue modificada en 2017 por los acuerdos antes citados de esos años.

De una revisión en el Diario Oficial de la Federación a fecha 10 de diciembre del 2019, no se advierte que se haya publicado aún el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, por lo que la Unidad de Género y Violencia contra la mujer sigue sin existir.

En el contexto mexicano, donde a diario se cometen delitos contra las mujeres, donde existen redes nacionales y transnacionales de trata y se violan constantemente los derechos de esta población en situación de vulnerabilidad, es inaceptable que la Fiscalía no cuente con un área especializada que pueda apoyar para que la transición nos lleve a contar con una institución que respete y vele por los derechos de las mujeres, dentro de aquella así como por ser parte de su quehacer institucional.

¹⁴ El acuerdo se puede ver en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565715&fecha=15/07/2019

SIETE

LA RESPONSABILIDAD DE

LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Como hemos señalado, el 14 de diciembre del 2018, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, se realizó formalmente la declaratoria expresa de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, un tema que había quedado pendiente desde la reforma político-electoral del 10 de febrero del 2014.

La Fiscalía General de la República tiene sobre sí la carga histórica de revertir la desconfianza por parte de la ciudadanía que existe hacia la institución de procuración de justicia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, la Fiscalía General de la República es la cuarta entidad, dentro de las instancias de seguridad y justicia, en la que mayor percepción de corrupción existe entre la ciudadanía (60.6%). En este contexto, aunado a la alarmante cifra negra de 93.2%, una de las tareas fundamentales de esta nueva Fiscalía autónoma será la de generar confianza en la ciudadanía hacia una institución de procuración de justicia, como se ha señalado, a través de un adecuado proceso de transición a un verdadero organismo autónomo que pueda hacer frente a la impunidad generalizada en el país. **Asimismo, para lograrlo, tendrá que combatir las deficiencias internas acarreadas desde la extinta PGR, para lo cual deberá fortalecer los sistemas de monitoreo, rendición de cuentas y sistema de responsabilidades dentro de la propia institución.**

Para la generación del Plan Estratégico de Transición, el Fiscal General deberá crear una Unidad de Transición que dependerá orgánicamente de él y que tendrá como objetivo la coordinación, implementación y evaluación del mismo. Esta Unidad deberá estar integrada por un grupo interdisciplinario de expertos con reconocido prestigio, experiencia y conocimiento en gestión de instituciones públicas o privadas, diseño institucional, evaluación e implementación de políticas públicas y proceso penal acusatorio. La Unidad se organizará a su vez en una sub-unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República y una sub-unidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República, las cuales, desde sus respectivas competencias, deberán generar esquemas de coordinación para el traslado y liquidación de recursos humanos, materiales y financieros, así como para la liquidación y transferencia de los casos pendientes de resolución. De esta manera, la Unidad hace del conocimiento del Fiscal General de la República las necesidades presupuestales y de cualquier índole para cumplir con sus objetivos. El titular de la Fiscalía General de la República destinará los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para el cumplimiento del Plan Estratégico de Transición.¹⁵

¹⁵ Diario Oficial de la Federación (DOF), Acuerdo por el que se integra la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República, 01 de marzo del 2019. Puede verse en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551634&fecha=01/03/2019

Falta de rendición de cuentas en el proceso de transición

El adecuado proceso de transición de la FGR es una oportunidad histórica para mejorar la situación de las instancias de procuración de justicia, en el que se incluyan contrapesos efectivos en una primera etapa de transición, y además, sin perder de vista las vías de control disciplinario, constitucional, político e incluso penal, para el cumplimiento de las funciones que le corresponden al Fiscal General de la República.

El adecuado funcionamiento de este proceso de transformación de la Fiscalía General puede ser un detonante para que los procesos de transición de sus homólogos en los estados puedan llevar procesos de transición de manera uniforme. Crear las condiciones estructurales para las procuradurías y fiscalías estatales es uno de los primeros pasos para el combate a la impunidad a nivel nacional.

Sin embargo, en estos meses del proceso de transición, aún no se cuenta con, por ejemplo, mecanismos claros de transparencia para poder consultar las acciones que se están llevando a cabo al interior de la Fiscalía.

Como se ha mencionado, se descuidó uno de los aspectos fundamentales en la Transición, como lo es el nombramiento del titular de la institución y los titulares de las fiscalías especializadas. Este tipo de procesos irregulares terminan por permear otras prácticas institucionales.

Mecanismos de rendición de cuentas y sistema de responsabilidades al interior de la FGR

La FGR cuenta con dos mecanismos internos de rendición de cuentas y sistema de responsabilidades de la actuación de las y los servidores públicos adscritos a ella:

- 1 Vía justicia administrativa, mediante el Órgano interno de control.
- 2 Vía justicia penal, a través de la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos.

1. El Órgano interno de control de la Fiscalía General de la República

La FGR cuenta, normativamente, con un Órgano Interno de Control que es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y reso-

luciones en materia de responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos adscritos a la FGR.

Se encarga de prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos de la Fiscalía y de particulares vinculados con faltas graves; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos. El Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito al mismo, estarán impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de la Fiscalía General de la República.¹⁶

2. Fiscalía de asuntos internos

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establece que la nueva FGR contará con una Fiscalía Especializada de Asuntos Internos, misma que podrá ejercer acción penal en contra de las y los servidores públicos adscritos a los órganos sustantivos y administrativos de la FGR que cometan delitos relacionados con el ejercicio de sus funciones.¹⁷

Los delitos de servidores públicos de la FGR que investiga la Fiscalía de Asuntos Internos, son:

- Abuso de autoridad
- Coalición de servidores públicos
- Cohecho
- Concusión
- Contra la administración de justicia
- Desaparición forzada de personas
- Ejercicio abusivo de funciones
- Ejercicio indebido del propio derecho
- Ejercicio indebido de servicio público
- Enriquecimiento ilícito
- Extorsión
- Intimidación
- Peculado
- Tráfico de influencia
- Uso indebido de atribuciones y facultades

¹⁶ Artículo 34 de la LOFGR.

¹⁷ Artículo 30 de la LOFGR.

Falta de asignación de responsabilidades al personal adscrito a la FGR

A pesar de que se han detectado irregularidades en la operación al interior de la FGR, no se tiene conocimiento de investigaciones abiertas o en curso, ya sea a través del Órgano Interno de Control o la Fiscalía de Asuntos Internos. En el Informe General de los primeros 100 días de la FGR, dado a conocer por el Fiscal General de la República, el Dr. Alejandro Gertz Manero en su primera aparición pública desde su designación en mayo del 2019, puso de manifiesto la situación en la que se había recibido a la institución. En dicho documento se relata que no existía control alguno sobre los agentes del ministerio público sobre los tiempos máximos para integrar las investigaciones, ni para identificar atrasos en las averiguaciones previas y carpetas, por lo que las denuncias podían quedarse meses o años sin determinarse. Esta falta de registro generó grandes atrasos y rezagos en la atención de denuncias y en la determinación de investigaciones; asimismo, expresó que en la anterior FGR no existía control efectivo sobre los agentes del ministerio público adscritos a los juzgados, quienes supuestamente le debían dar seguimiento a los procesos judiciales, que se estaban perdiendo mayoritariamente. También se dio a conocer, como ya se señaló, que no existía ningún sistema efectivo de monitoreo en el cumplimiento de mandamientos judiciales y peritajes, lo cual generó un rezago por parte de la Policía Federal Ministerial, de más de 21 mil órdenes de aprehensión incumplidas y más de 28 mil mandamientos ministeriales en igual situación. En el caso de los Servicios Periciales, se encontró un rezago en la emisión de dictámenes era de más de 3 mil.

A pesar que en dicho informe se dio a conocer la creación del programa de operación y seguimiento de la acción penal denominado "Sistema de Evaluación de Resultados" (SER)¹⁸ para contrarrestar las deficiencias en las funciones de policía de investigación y personal de los ministerios públicos en la integración y procesamiento de las carpetas de investigación, hasta la fecha no se han hecho públicos los indicadores con los que se evaluarán, los resultados, ni tampoco se cuenta con una herramienta que permita monitorear dicho sistema.

Del mismo modo, a pesar de que se cuenta con dos mecanismos ya establecidos desde los primeros días del inicio de labores de la actual FGR, relacionados con la aplicación de sanciones a las y los servidores públicos que incurran ya sea en responsabilidades administrativas o algún delito en el ejercicio de sus funciones, hasta el momento, de lo que se conoce públicamente no se cuenta con ningún tipo de investigación de personal o servidores públicos.

¹⁸ El Sistema de Evaluación de Resultados (SER) pretende llevar a cabo el monitoreo de la ejecución de los diferentes procesos sustantivos y administrativos, basado en parámetros homologados que midan las cargas de trabajo, productividad y resultados de los agentes del Ministerio Público. Fiscalía General de la República, informe No. FGR-UT-02-2019 01 de agosto al 31 de octubre del 2019. Puede verse en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/515221/Informe_UT_02_2019.pdf

Mecanismo de remoción y juicio político del Fiscal General

De acuerdo a la Constitución, el cargo de Fiscal General también está sujeto a control político ante el Poder Legislativo. Son, al menos, dos vías:

- 1 La remoción (Artículo 102, A, IV y V), que la realiza el Ejecutivo Federal por las “causas graves” establecidas en la Ley. Esta remoción puede ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros del Senado dentro de los 10 días hábiles, con lo que el Fiscal General retorna a sus funciones; pero si el Senado no se manifiesta se entenderá que no hay objeción a la remoción.
- 2 El juicio político (Artículo 110), por el que puede quedar destituido del servicio público e inhabilitado para desempeñarlo. Es la Cámara de Diputados la que realiza la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa adopción por mayoría absoluta del número de miembros de la acusación, además de previo procedimiento y audiencia del inculpado.

Consideramos que el Senado tiene una gran responsabilidad sobre el nombramiento del titular de la Fiscalía. Debe pedirle cuentas de su actuar a un año de haber asumido la dirección de la institución; eso se le debe a las víctimas y a la sociedad.

Desarticulación con otros organismos públicos

Es necesario evaluar la participación y responsabilidad que tiene la Fiscalía General de la República con otras instituciones de seguridad y justicia al cumplirse casi un año de su gestión. En primera instancia, el Fiscal General de la República por mandato constitucional¹⁹ forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a su vez de su órgano superior, el Consejo Nacional de Seguridad Pública.²⁰ En él se definen las políticas públicas generales en materia

¹⁹ El Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “[e]l 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.”

²⁰ Artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

de seguridad pública y atención a víctimas del delito, así como los acuerdos en materia de seguridad y justicia que rigen el actuar de las instancias de seguridad pública.

La responsabilidad que tiene el titular de la Fiscalía General de la República, al formar parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública es la de asistir *personalmente* a las sesiones que éste realice; sin embargo, no se contó con la presencia del Fiscal General en la XLIV Sesión Ordinaria, lo que contraviene lo establecido en el Artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.²¹

Por otro lado, la Fiscalía General de la República preside la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, organismo colegiado del Sistema, la cual está integrada por los titulares de las Instancias de Procuración de Justicia de la Federación y de las entidades federativas.²² En ella se formulan las políticas generales de procuración de justicia y se fijan los criterios de cooperación y coordinación con otras instancias. Debido al proceso de transición y de cara a la publicación del Plan de Persecución Penal en enero del 2020, de acuerdo al plazo de Ley, resulta de suma importancia para el titular de la Fiscalía General de la República consolidar relaciones con las instancias de procuración de justicia estatal. Sin embargo, cabe destacar que el Fiscal General de la República no asistió a las primeras sesiones ordinarias del año llevadas a cabo en las zonas Occidente, Centro, Noroeste y Suroeste, en las que se presentaron acuerdos trascendentes para la consolidación del Plan de Persecución Final que deberá presentarse el 18 de enero del 2020.²³

De esta forma, una de las mayores responsabilidades que tiene actualmente el Fiscal General es la emisión del Plan de Persecución Penal, el cual debe contener estadística de incidencia delictiva para la persecución de delitos de alto impacto. Sin embargo, se ha observado una desarticulación en las labores de la Fiscalía General de la República con otras instituciones clave de seguridad y justicia, ya que a pesar de que la Ley General de Seguridad Pública establece que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, conformada por la Fiscalía General de la República y las 32 procuradurías y fiscalías del país, debe proponer al Centro Nacional de Información los criterios para la integración de la información, funcionamiento, consulta y medidas de seguridad del Sistema Nacional de Información; en diciembre del 2019, en el marco de la XLII Asamblea Plenaria,²⁴ se acordó que en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se lanzará el Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia como una nueva métrica de incidencia delictiva en el

²¹ El Artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que el Presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el Secretario de Gobernación; sin embargo, es clara al puntualizar que los demás integrantes del Consejo Nacional deberán asistir personalmente.

²² Artículo 23 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²³ Los acuerdos presentados en las sesiones ordinarias y la Asamblea Plenaria, pueden verse en: <http://www.cnpj.gob.mx/Paginas/Acuerdos.aspx>

²⁴ Calendario de sesiones del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/516448/Calendario_Consejo_Comisiones_y_Conferencias_2019-PUBLICAR_16_.pdf

país, dejando de lado el mandato constitucional y legal que corresponde al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) de recopilar estos datos.

De acuerdo con el Artículo 21 constitucional le corresponde al SESNSP recabar toda la información relativa a datos criminalísticos.²⁵ Esto también podría contravenir lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que señala en su Artículo 19 que le corresponde al Centro Nacional de Información regular, integrar y analizar las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información. De esta forma, se pone de manifiesto no sólo la falta de interés en la participación ciudadana por parte de la Fiscalía General de la República, sino la falta de comunicación con otras instancias encargadas de seguridad y justicia en el país.

Nos parece muy importante que no se confunda el concepto de autonomía con la que cuenta la Fiscalía General de la República, y se tome ésta como una justificación para no cumplir con los principios de transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas que todo órgano del Estado debe tener. La aspiración de contar con instancias de procuración de justicia realmente autónomas e independientes de otros órganos, no debe utilizarse como un incentivo o excusa para justificar la falta de rendición de cuentas ante la sociedad.



²⁵ Artículo 21 de la CPEUM señala que “[e]l 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.”

OCHO

AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA

DE LA FISCALÍA Y EL FISCAL GENERAL

La autonomía de la Fiscalía e independencia de los fiscales no debe entenderse como aislamiento del resto del aparato estatal. La Fiscalía es una de múltiples instituciones del Estado Mexicano que conforman el sistema de seguridad y justicia. En ese sentido, la pieza del aparato que se encarga en concreto de articular las investigaciones y persecución del delito en tribunales es la Fiscalía. Para poder funcionar debe coordinar su actividad con policías, instituciones que son fuente de investigaciones potencialmente penales, tribunales, sistema penitenciario, entre otros. En ese contexto, la autonomía de la Fiscalía se entiende, por ejemplo, como la ausencia de injerencias indebidas sobre los casos que son su competencia, pero no lo exime de coordinar la política de persecución penal con la política criminal del Estado Mexicano. Es necesario dejar claro que la coordinación con otras instituciones de ninguna manera implica subordinación del Fiscal.

Sin embargo, la estrecha relación del actual Fiscal General hacia el Presidente de la República es evidente, como lo demuestran las declaraciones de este último en el caso de la investigación a expresidentes por presuntos actos de corrupción. En estos casos el actual Presidente tajantemente ha manifestado que:

“Nosotros no vamos a iniciar ninguna investigación contra ex presidentes, sólo en el caso de que se lleve a cabo una consulta y que lo soliciten los ciudadanos”, insistió.

“Mi postura fue, desde el principio, que se actúe pensando hacia adelante, que pongamos un punto final a la noche oscura del neoliberalismo y que pensemos hacia adelante. Que no es mi fuerte la venganza”, afirmó.²⁶

Por su parte, el Fiscal General no hace ningún pronunciamiento al respecto. Estas declaraciones confrontan la imagen de autonomía de la Fiscalía y de la independencia del Fiscal para tomar decisiones sobre la investigación de casos de corrupción de ex gobernantes. Si hay elementos que impongan la necesidad de investigaciones por corrupción, es una decisión que corresponde y deber ser adoptada por el Fiscal General, con la que deberán cum-

²⁶ Contrareplica.mx. “Reitera AMLO que no se investiga a ningún ex presidente”, del 03 de septiembre del 2019. Puede verse en: <https://www.contrareplica.mx/nota-Reitera-AMLO-que-no-se-investiga-a-ningun-ex-presidente20193939>

plir otras instituciones que tengan información al respecto. Lo contrario, es seguir apuntando al uso político del aparato de persecución penal.

Otro hecho que llamó la atención fue la declaración del Presidente cuando se le consultó sobre la demora en la designación del titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, ya vencido el plazo legal, teniendo en cuenta que la designación del titular de esta Fiscalía Especializada es competencia del Fiscal General, a través de un proceso de selección público y meritocrático. En ese momento, el Presidente refirió que:

“Eso lo está atendiendo Alejandro Encinas; hoy mismo voy a pedirle que les informe de este tema porque él es quien está viendo todo lo relacionado con los derechos humanos, aunque pienso que es una designación de la Fiscalía, que corresponde a la Fiscalía pero de todas maneras nosotros lo vamos a ver.”²⁷

En junio del 2019, una grave denuncia fue difundida por el portal web de *Animal Político*: la coincidencia entre la defensa de Emilio Lozoya, investigado por presunta corrupción, y la defensa del Fiscal General, que investiga a Lozoya, en un caso familiar; es decir, Fiscal e investigador contaban con el mismo abogado²⁸. La denuncia necesitaba una seria investigación y fiscalización por parte de las instituciones que tienen entre sus funciones el control de la actividad del Fiscal General, toda vez que el caso involucraba un presunto conflicto de interés, violación al deber de declarar ciertas relaciones, así como a los deberes éticos que podrían configurar una causa grave según la norma pertinente, y otros indicios que podrían llevar a un supuesto de puerta giratoria en la Fiscalía General. Nada de ello sucedió, ni siquiera un llamamiento para que explicaran los hechos. Mínimamente, la situación exigía un pedido de investigación, no obstante, en su lugar, el Presidente de la República, líder del grupo político partidario que tiene mayoría en el Senado, señaló lo siguiente:

“Pues él (Gertz Manero) podría decidir (que Coello ya no lo represente). Es una institución autónoma y tiene que respetarse, no me queda hacer recomendación en este sentido; además, no creo que sea ilegal”, dijo López Obrador.

²⁷ ReporteIndigo.com. “Se pedirá a Alejandro Encinas informe sobre fiscal en derechos humanos”: AMLO, del 19 de julio del 2019. Puede verse en: <https://www.reporteindigo.com/reporte/se-pedira-a-alejandro-encinas-informe-sobre-fiscal-en-derechos-humanos-amlo/>

²⁸ AnimalPolítico.com. Emilio Lozoya y Alejandro Gertz: acusado y fiscal tienen el mismo abogado, del 25 de junio del 2019. Andrea Cárdenas / Quinto Elemento Lab, Arturo Ángel / Animal Político. Puede verse en: <https://www.animalpolitico.com/2019/06/lozoya-gertz-mismo-abogado/>

“Y si le tengo confianza al fiscal general (...) Yo creo que Alejandro Gertz está haciendo una buena labor y vamos a esperar”²⁹

En diciembre del 2019, una declaración del Presidente dio cuenta otra vez de los indicios de cercanía al Fiscal, aunque en el discurso se pretenda decir lo contrario. Si bien en esta oportunidad se evidencia lo que viene siendo uno de los problemas del perfil del Fiscal General para llevar la titularidad de la nueva institucionalidad fiscal (la falta de apertura para con las víctimas y familias en particular, y para con la sociedad civil en general), también se evidencia una peligrosa correspondencia que termina creando la imagen de una intermediación del Presidente para la debida actuación del Fiscal General para con las víctimas, y las investigaciones?

“Vamos a pedir al señor Gertz Manero el informe sobre este asunto, y que les informe a ustedes. Vamos a pedirle que los reciba o que vengan acá y les informe del estado que guarda la investigación.”

“Lo tengo que hacer de manera respetuosa, porque se trata de un poder autónomo, independiente, que es la Fiscalía, antes que dependía del presidente; ahora es un órgano autónomo, pero no creo que haya inconveniente de que el señor Gertz atienda este asunto”, refirió.³⁰

Por hechos como éste, es que desde su nombramiento a la fecha, el Fiscal General de la República es visto y asumido como parte del gabinete presidencial, que era justo lo que se quería romper con la autonomía y con la introducción de normas constitucionales que quedaron en suspenso.

Igualmente, la autonomía se pone en duda debido a la omisión de la depuración institucional cuando la PGR transitó a la FGR. Esto es particularmente preocupante, porque no solo no existió esa depuración, sino que además la FGR ha sido omisa en perseguir presuntos delitos de los que tiene pleno conocimiento. Esos ilícitos se reconocieron en el “Informe General, primeros 100 días” de la FGR:

²⁹ Política.Expansion.mx. La “inmoral coincidencia” entre Lozoya y el fiscal Gertz, del 28 de junio del 2019. Puede verse en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/06/28/relacion-gertz-manero-emilio-lozoya-javier-coello-amlo>

³⁰ ElUniversal.com.mx. AMLO pide a Gertz Manero informe sobre caso de la Guardería ABC, del 12 de diciembre del 2019. Puede verse en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-pide-fgr-informe-sobre-guarderia-abc>

“[La PGR] ... repitiendo dichas conductas ilegales y abusivas en la inmensa mayoría de las elecciones del país y en contra de cualquier candidato que no fuera el oficial; participando activamente en la represión de los movimientos sociales de maestros, trabajadores petroleros, electricistas, ferrocarrileros, estudiantes, intelectuales; y contra cualquiera que se hubiera opuesto a un sistema antidemocrático, autoritario y corrupto, que tuvo que sufrir este país, durante muchas décadas, mientras se favorecieron y encubrieron los delitos de los miembros y favoritos del poder, de sus socios y de sus protegidos

... la Institución se convirtió en un verdadero verdugo de sus enemigos políticos, mientras encubría en forma permanente a los cómplices del poder...”

Es necesario que la FGR investigue los ilícitos de los que tiene conocimiento, la investigación de los delitos no debe quedar bajo decisión “del pueblo” porque eso significaría, entre otras cosas, que la institución renuncia a las responsabilidades que le ha otorgado la Constitución, y a la persecución connatural de presuntos delitos que pueden involucrar demás violaciones a los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción venga de donde venga. De no hacerlo, se está colocando en situación de “cómplice” de un sistema vengativo al servicio del poder político y económico, en contra de los derechos humanos y de todos nosotros.

Podemos reafirmar, por otro lado, que casos que implican graves violaciones a los derechos humanos (a cuyas víctimas las organizaciones de la sociedad civil acompañan), y que corresponden a abusos de poder de administraciones pasadas y que se sustentan en las investigaciones de la FGR, en su gran mayoría continúan en total impunidad.



CONCLUSIONES

A) La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) fue producto de un trabajo sin precedentes entre la sociedad civil y las autoridades del nuevo gobierno mexicano en el 2018, que cambió la forma de organización de la antigua Procuraduría General de la República, dotó de garantías institucionales para una real autonomía e independencia de la Fiscalía respecto del poder político, creó mecanismos ciudadanos para legitimarla y contar con otras fórmulas de control ciudadano, y modificó la forma de investigar los crímenes macrocriminales hasta hoy impunes en un escenario de crisis nacional en materia de derechos humanos.

B) Un primer hecho que violó lo dispuesto por las bases de la LOFGR, fue la propia elección del titular de la nueva Fiscalía General de la República. La nueva ley promovía cerrar con la elección de “fiscales carnales”, pero ni la elección de la terna por parte del Presidente de la Unión, ni la votación en el Senado de la República, siguió los criterios de la elección basados en la independencia política, el mérito, la transparencia, la participación ciudadana y el escrutinio público. El resultado, fue la elección de un perfil cercano al poder ejecutivo federal, sin compromiso con las bases de cambio de la nueva LOFGR y cerrado a la sociedad civil.

C) El proceso de elección de los Fiscales Especializados en Anticorrupción y Derechos Humanos, piedra angular para el proceso de implementación de la nueva LOFGR, siguió similar suerte que la elección del Fiscal General. A pesar de la claridad legal y constitucional de un proceso de designación pública, transparente, participativa, en base al mérito y trayectoria que garantice la independencia en el cargo, estos nombramientos fueron cerrados, sin que se realice la convocatoria pública ni la difusión del perfil requerido, y sin participación ciudadana. Ante las demandas de amparo presentadas por la sociedad civil para la defensa de la LOFGR y los derechos fundamentales que involucra, se ha identificado que esta vía jurisdiccional presenta serios obstáculos de acceso a la justicia cuando de debatir designaciones se trata: (i) se cuestiona la legitimidad de las organizaciones para accionar; (ii) se considera a los actos del Senado como “actos soberanos” equiparándolos con zonas exentas de control constitucional, (iii) se considera que el amparo no es la vía para combatir este tipo de actos, dejando a las y los ciudadanos sin recurso efectivo para defender sus derechos; y (iv) se dificulta la aceptación de los informes especializados o *amicus curiae*.

D) Una herramienta clave para ordenar los roles y deberes en la nueva forma de organización de la FGR y de investigación de los crímenes en México, es el Plan de Persecución Penal (PPP), tanto provisional como definitivo. A pesar del espíritu participativo y abierto de su proceso de construcción (clave para el entendimiento de los crímenes a investigar y la identificación de las inoperancias institucionales del modelo que se pretende dejar), el Fiscal General de la República los ha

mantenido de espaldas al conocimiento y participación ciudadana. La ausencia al día de hoy, del Consejo Ciudadano de la FGR que participa en parte del proceso de construcción del PPP, es otra clara muestra del mínimo interés tanto del Fiscal General como del Senado de la República para construir la nueva institucionalidad fiscal. El 18 de enero del 2020 se cumple el plazo para dar al país el primer Plan de Persecución Penal, pero va a ser incumplido a todas luces de acuerdo a los parámetros legales.

E) Tanto las autoridades del actual gobierno, como el Fiscal General, han venido administrando y haciendo caso omiso a los pedidos y esfuerzos de la sociedad civil por alcanzar las necesarias reformas constitucionales aun faltantes para fortalecer las bases de la nueva institucionalidad fiscal. Si bien la LOFGR se concretó gracias a un esfuerzo conjunto sin precedentes, lo cierto es que en el 2019 ya no solo ha quedado en el olvido la reforma constitucional pendiente, sino que además se está hablando de una “contrarreforma” y una nueva ley fiscal que las víctimas y la ciudadanía en general no conocen, en contra de una LOFGR que ni siquiera ha sido debidamente implementada en su primer año de vigencia. Así, el proceso y el discurso desde las autoridades para alcanzar una nueva Fiscalía que responda a la crisis de impunidad de los delitos en México, ha tomado los visos de una simulación en lugar de un real compromiso por la LOFGR aprobada.

F) Desde el punto de vista normativo, se puede decir que la Fiscalía General de la República tiene una “Unidad de Igualdad de Género” creada en el año 2015 y modificada en el 2017, y que como consecuencia del acuerdo A/013/19 del año 2019, se encuentra adscrita a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos. Asimismo, como no se ha publicado el “Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República”, la Fiscalía General de la República no cuenta con un nuevo marco reglamentario que desarrolle una nueva “Unidad Especial de Género y Violencia Contra la Mujer” en los términos que prevé la LOFGR.

G) Existen mecanismos de control sobre la actuación de la Fiscalía General de la República, tanto para sus operaciones internas del día a día como para el incumplimiento de sus deberes por implementar su propia Ley Orgánica. Respecto de lo primero, por ejemplo, está el Órgano interno del control (responsabilidad administrativa) y la Fiscalía Especializada en Asuntos Internos (incluso, responsabilidad penal). Respecto de lo segundo, además de la vía jurisdiccional del proceso de amparo (que, como se ha señalado, presenta dificultades) está la remoción por parte del Presidente de la República (salvo objeción expresa del Senado, y por “causa grave”) y el juicio político. Estos son algunos de los mecanismos existentes de control institucional y *balancing* respecto de la FGR. A pesar de ello, no ha quedado demostrada la confiabilidad sobre su potencial eficacia, teniendo en cuenta que (por ejemplo) el órgano político llamado a fiscalizar, es el mismo que eligió al Fiscal General y que al momento (a pesar de los evidentes incumplimientos de su propia ley orgánica) no ha manifestado preocupación alguna o interés en algún llamamiento de rendición de cuentas.

H) La autonomía e independencia de la nueva Fiscalía General de la República, y de su titular, pretenden ser garantizadas desde la ley a través de procesos de designación de sus autoridades y de la construcción colectiva y participativa de sus planes de persecución, entre otros aspectos. No obstante, estos ejes vienen siendo incumplidos al día de hoy por el especial encargado de realizar la implementación de la LOFGR, el Fiscal General. A ello, se suman los preocupantes indicios de una perjudicial cercanía entre el Fiscal General de la República y el Presidente de la República, que vulnera no solo la autonomía y real independencia de la FGR, y con ello la clave de la legitimidad más aún en este proceso de implementación de la nueva Fiscalía, sino también el real control interinstitucional y la acción fiscal sin miramientos particulares de ninguna índole.



ELABORADO POR INTEGRANTES DE LAS SIGUIENTES ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES:

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de
Derecho, A.C. / Comisión Mexicana de Defensa y Promoción
de los Derechos Humanos, A.C. / Fundación para el Debido
Proceso / Impunidad Cero / Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM / Causa en Común, A.C.