

Comentarios generales & observaciones
al documento denominado

“INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA”

Conocido el 14 de enero de 2020

Comentarios generales & observaciones al documento denominado

“INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL
QUE SE EXPIDE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA”

Conocido el 14 de enero de 2020

Redacción:

Ana Lorena Delgadillo (FJEDD)

Cruz Silva (FJEDD)

Miguel Urbina (Consultor)

En colaboración con:

Úrsula Indacochea (DPLF)

Publicado por Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho



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

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho

justiciayestadodederecho@gmail.com

Palenque No. 269, Colonia Narvarte, C.P. 03020, Benito Juárez, Ciudad de México.

Teléfono: (52) (55) 6394 3092

Índice

4__ Introducción

5__ Principales riesgos

7__ Aspectos especialmente preocupantes

Introducción

La reforma del Artículo 102 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el 2014, abrió la posibilidad de construir y consolidar un sistema de procuración de justicia que privilegiara los derechos de las víctimas, se alejara de la histórica manipulación política de la persecución penal, y contara con un diseño institucional flexible y herramientas modernas de investigación y persecución que redujeran los altos niveles de impunidad en el país.

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) hoy vigente, es el resultado de un esfuerzo conjunto de la sociedad civil mexicana con representantes del equipo de transición del actual gobierno, para establecer una arquitectura institucional moderna, flexible, eficiente, transparente y con mecanismos que garanticen la autonomía institucional y, en el ejercicio de la función fiscal, aseguren una rendición de cuentas en clave democrática.

La iniciativa que se analiza en este documento, no supone una modificación de dicha LOFGR, sino **su derogación total y su reemplazo por una nueva normativa**. Ello resulta grave, no solamente porque se pretende modificar el marco normativo en violación de las previsiones transitorias que la misma LOFGR establece actualmente para su propia enmienda, sino porque la LOFGR viene siendo incumplida casi en su totalidad por el actual Fiscal General de la República. En otras palabras, ante el manifiesto incumplimiento de su propia normativa, se propondría modificarla.

De otro lado, **la iniciativa no supera un cuestionamiento metodológico elemental y genera serias dudas sobre los fundamentos que la justifican**. Al respecto, resulta revelador que sin haberse iniciado la implementación de la LOFGR hoy vigente, la Exposición de Motivos de la iniciativa sostenga que desde su vigencia se realizaron “trabajos de diagnóstico” que habrían servido para advertir “diversas áreas de oportunidad que permitirán hacer de esta Fiscalía una institución más profesional, eficaz y eficiente tanto en su organización estructural, como en los procesos administrativos y de investigación.” **¿Cómo podría efectuarse el diagnóstico de los resultados de una ley que no ha sido implementada?**

Finalmente, esta iniciativa, de ser aprobada, supondría además un claro retroceso, que significaría en la práctica que el tránsito de la antigua Procuraduría General de la República a la nueva Fiscalía General autónoma, **sea solamente un cambio de nombre**.

Principales riesgos

De manera resumida, los *PRINCIPALES RIESGOS* de esta iniciativa son los siguientes:

- 1__ **Se eliminan los mecanismos de rendición de cuentas y los espacios formales de participación de la sociedad civil** actualmente existentes en la LOFGR, como el Consejo Ciudadano de la Fiscalía, y los espacios de colaboración de la sociedad civil en la elaboración, formulación y monitoreo del Plan de Persecución Penal que define las prioridades de la persecución penal estratégica de la FGR.
- 2__ Plantea un modelo de institución **sin contrapesos ni transparencia, impermeable a los derechos y necesidades de las víctimas**, y alejado del escrutinio social.
- 3__ Propone un **retorno al antiguo modelo de investigación y gestión "basado en delitos o tipos penales"** que generaba la fragmentación de las investigaciones y con ello un grave problema de impunidad; abandonando el modelo flexible "basado en fenómenos criminales" que plantea la actual LOFGR para enfrentar la criminalidad en el país.
- 4__ **Retorna al paradigma del ministerio público unitario**, como única vía para la investigación, y mantiene la separación entre "equipos de investigación" y "equipos de litigación", inconveniente para la persecución de casos de alta complejidad.
- 5__ Plantea **mecanismos arcaicos y subjetivos para la supervisión y el "control de confianza" de funcionarios**, como el polígrafo, que debilitan el sistema de carrera fiscal y facilitan espacios para la presión indebida a nivel interno. También restablece la antigua policía ministerial en lugar de promover cuerpos más flexibles con investigadores y personal que sea idóneo para colaborar en las investigaciones.

- 6__ **Elimina la autonomía en el ejercicio de la función fiscal que la actual LOFGR reconoce a los fiscales investigadores**, y plantea un modelo caracterizado por la subordinación y la jerarquía que les quita la posibilidad de dirigir sus propias investigaciones. Las responsabilidades sustantivas de la institución no están en el centro del modelo, y que se erige en torno a la figura del Fiscal General.
- 7__ Establece la **subordinación de los servicios periciales y los servicios de policía**, que coloca bajo el "mando" de la FGR.
- 8__ **Restablece los nombramientos "discrecionales" y "subjetivos" de los fiscales especializados**, eliminando el proceso de selección y sus garantías de transparencia, publicidad, meritocracia y participación ciudadana que establece la actual LOFGR y que resultaba acorde con los estándares internacionales aplicables.
- 9__ **Retorna al esquema formalista**, propio de los sistemas procesales de corte inquisitivo, que concibe a la institución como "representante de la sociedad", y que elimina el protagonismo de las víctimas.
- 10__ **Viola lo establecido en otras leyes generales** (Ley de Víctimas, Ley de Desaparición Forzada), **en lo relativo a los derechos de las víctimas, y elimina el Mecanismo de Apoyo Exterior (MAE)** que es la única vía de acceso a la justicia para familiares de personas migrantes desaparecidas y ejecutadas en México, retrocediendo lo avanzado en materia de justicia para las víctimas de fenómenos criminales de naturaleza transnacional.
- 11__ Plantea un **sistema de responsabilidades y sanciones que es incompatible con el modelo constitucional** recogido en el Título Cuarto de la Constitución Política.

Aspectos especialmente preocupantes

De manera resumida, los *PRINCIPALES RIESGOS* de esta iniciativa son los siguientes:

I. Estructura orgánica

En su Exposición de Motivos, la iniciativa propone una estructura orgánica "sólida, eficiente y acorde a las necesidades reales en materia de procuración de justicia, que permita atender de forma adecuada el fenómeno criminal." Sin embargo, no se hacen explícitas cuáles son esas "necesidades reales" ni se justifica porqué la estructura propuesta en la actual LOFGR no sería la adecuada para satisfacerlas, lo que debería hacerse con base en evidencia.

Tampoco se detalla cuáles son las competencias y atribuciones de las distintas unidades orgánicas que se proponen, excepto **las correspondientes al Fiscal General y al Órgano interno de Control**, lo que impide apreciar si la nueva estructura propuesta cumpliría con dichos objetivos.

De otro lado, la iniciativa propone reponer unidades como la antigua Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) y el Oficial Mayor, que en la antigua estructura de la PGR destacaron por su actuación ineficiente y por su escaso aporte a la institución.

II. Autonomía institucional y autonomía en el ejercicio de la función fiscal

La LOFGR actualmente vigente incorporó mecanismos para fortalecer la autonomía de la Fiscalía General, tanto a nivel institucional como a nivel operativo. Entre esos mecanismos, destacan el desarrollo del requisito de "buena reputación" para ser nombrado Fiscal General, la existencia de fiscales especializados nombrados mediante concurso de méritos abierto, público y con participación de la sociedad civil, el reconocimiento de la autonomía de dichas fiscalías especializadas, entre otros.

Frente a ello, la iniciativa:

- Elimina el principio de "autonomía" del listado de principios que rigen la actuación de la Fiscalía, enumerados actualmente en el Art. 3 de la LOFGR.
- Elimina la autonomía de los y las fiscales, cuando bajo la actual LOFGR (Art. 12), "ejercen sus funciones con independencia y autonomía, libres de cualquier tipo de coacción o interferencia en su actuar" y "conforme al criterio de objetividad, con base en el cual dirigirán la investigación de los hechos y circunstancias que prueben, eximan o atenúen la responsabilidad de las personas imputadas".
- En su lugar, la iniciativa fortalece el principio de jerarquía y subordinación, al establecer que los y las fiscales "deberán sujetarse a todas y cada una de las obligaciones de los servidores públicos de la Fiscalía General sin excepción, incluido el cumplimiento de régimen de control y confianza, entre otros."
- Elimina la autonomía de los servicios periciales, quienes según la iniciativa "actuarán bajo la autoridad, conducción y mando del Ministerio Público" (Art. 59). Esta subordinación es contraria a la naturaleza propia de la actuación pericial y estándares internacionales, pues los peritos solamente se deben a los principios, métodos, procedimientos y técnicas de la ciencia o arte que practiquen.

III. Participación de la Guardia Nacional en tareas de investigación

La iniciativa establece que la colaboración de la Guardia Nacional respecto a la investigación de los delitos se llevará a cabo bajo el mando y conducción del Ministerio Público. Con ello, se encomienda a un ente de seguridad -cuyos integrantes muchas veces se encuentran presuntamente involucrados de manera directa o indirecta en actividades delictivas, y que ha sido criticado por sus marcados rasgos militarizados, una labor que debe estar rodeada de las máximas garantías de objetividad. Además, de incorporarse a la legislación orgánica, se consolida de forma permanente una facultad que se anunció como una medida temporal.

IV. Un modelo formalista y contrario a los derechos de las víctimas

La iniciativa erige al Ministerio Público como "representante de la sociedad", lo que es contrario al Artículo 20 constitucional, que desarrolla un conjunto de principios que le devuelven a la víctima un papel protagónico en la persecución penal, fundamentado en su derecho a la justicia y a la reparación de sus derechos lesionados por acciones u omisiones delictivas. Es por ello que el apartado "A" del Artículo 102 constitucional concibe a la FGR como un "órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios", pero no como un representante social, caracterización ya superada y vinculada a sistemas inquisitivos propios de regímenes autoritarios.

V. ¿Es la iniciativa realmente una innovación respecto de la LOFGR y el marco constitucional vigente?

En algunos de sus componentes, la iniciativa presenta como objetivos, muchos de los que ya se encuentran enunciados en la actual LOFGR, los siguientes:

- a. La intención de desarrollar una organización "que permita una efectiva descentralización en sus funciones, generando con ello una mayor eficiencia". La LOFGR vigente contiene un conjunto de disposiciones transitorias orientadas a garantizar una verdadera transformación orgánica y cultural en la procuración de justicia.
- b. El desarrollo de mecanismos para hacer operativo el modelo de Fiscalía establecido en el artículo 102, apartado "A".
- c. Los principios de "legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, lealtad, imparcialidad, especialidad y paridad de género", están regulados no solamente en el Código Nacional de Procedimientos Penales, sino también, en la LOFGR vigente.

- d. El establecimiento de mecanismos que tornan operativo el derecho a la justicia de las víctimas y la tutela jurídica efectiva de los derechos vulnerados. En ese marco, la LOFGR desarrolla el Mecanismo de Apoyo Exterior (MAE), sin precedentes en el mundo, para el acceso a la justicia de familiares de víctimas de crímenes innatamente transnacionales. El MAE quedaría eliminado en la iniciativa.
- e. La investigación y ejercicio de la acción penal ante los tribunales de los delitos de su competencia, la preparación y el ejercicio de la acción de extinción de dominio, así como la intervención en todos los asuntos que correspondan a sus funciones constitucionales se encuentran ya desarrollados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Código Nacional de Procedimientos Penales y la legislación aplicable.
- f. El establecimiento de un sistema de carrera que garantice la igualdad de oportunidades, idoneidad y mérito para el ingreso y reclutamiento, ascensos, estímulos y recompensas.
- g. La paridad de género, ya recogida en el artículo 41 constitucional.
- h. El régimen de ausencias, excusas o faltas temporales o definitivas de la persona titular de la Fiscalía General ya está desarrollado en el artículo 21 de la LOFGR.
- i. La obligación de comparecer ante ambas cámaras, prevista en artículos 93 y 102 constitucionales.

**FUNDACIÓN PARA
LA JUSTICIA**
Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO