

Ana Lorena Delgadillo Pérez

Eduardo Rojas Valdez

PASOS ATRÁS **EN EL COMBATE** **A LA IMPUNIDAD**

¿NECESITA LA **FISCALÍA GENERAL** UNA **NUEVA LEY?**



FUNDACIÓN PARA
LA JUSTICIA
Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

PASOS ATRÁS EN EL COMBATE A LA IMPUNIDAD

¿Necesita la Fiscalía General una nueva ley?

Ana Lorena Delgadillo Pérez

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

Eduardo Rojas Valdez

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

Pasos atrás en el combate a la impunidad. ¿Necesita la Fiscalía General una nueva ley?

Primera edición: 11 de enero de 2020

Hecho en México

Esta edición y sus características son propiedad de la **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 apartidista. La reproducción total o parcial de este documento es permitida siempre que se mencione la fuente.

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho

justiciayestadoderecho@gmail.com

Palenque no. 269, colonia Narvarte, C.P. 03020, Benito Juárez, Ciudad de México.

Teléfono: (52) (55) 6394 3092

Diseño editorial: Ángel Ríos | Guaje estudio

CONTENIDO

I. El surgimiento de la Fiscalía General de la República autónoma: una promesa esperanzadora	5
II. Resistencia al cambio: la dilución de la promesa	7
III. La importancia de las fiscalías autónomas en un Estado constitucional	9
IV. El papel de las fiscalías en un sistema acusatorio de justicia penal	11
V. Principales riesgos de la iniciativa	13
1. Una Fiscalía sin control ciudadano	13
2. Autonomía desde el origen: la propuesta inconventional de procesos de designación	15
3. Supresión de garantías de los derechos de las víctimas	16
4. Desconocimiento de las barreras de acceso a la justicia de las personas migrantes	17
5. Retrocesos en materia de derechos de víctimas de desaparición forzada	18
6. El rechazo a la facultad de atracción, el rechazo a la realidad	20
7. Perpetuación de esquemas que en el pasado han demostrado ser ineficaces para la investigación del delito	21
8. Fragmentación de casos	22
9. Miedo a lo desconocido: eliminación de las comisiones especiales	23
10. El retorno del elefante blanco: De la independencia técnica para investigar a una estructura jerárquica	24
11. Autonomía mal entendida: independencia no es obstáculo para la coordinación	25
VI. Valoraciones finales: la moneda en el aire	27
Anexo 1. Carta del Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Guillermo Fernández-Maldonado Castro a los senadores integrantes de la Junta de Coordinación y de las comisiones de Justicia y Estudios Legislativos Segunda	29
Anexo 2. Comunicado: “La Comisión Nacional de Búsqueda muestra su total rechazo a la propuesta de Ley Orgánica de la FGR y diversas disposiciones generales, solicita su desechamiento e invita a abrir un debate público sobre una reforma integral en materia de búsqueda e investigación”	34
Anexo 3. Comunicado: “El Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, por mayoría calificada, externa su desacuerdo con la iniciativa de reformas a <i>Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República</i> y diversas disposiciones generales, al ser contrarias al esquema de búsqueda de personas creado por la Ley General en la materia y exhorta al Senado de la República a abrir un debate público sobre una reforma integral en materia de búsqueda e investigación”	38
Anexo 4. Acuerdo SNBP/003/2020 por el que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se pronuncia en relación con la iniciativa de reforma a la <i>Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República</i> y otras normativas	41
Anexo 5. Comunicado: “La Comisión Nacional de Búsqueda reitera su rechazo a la iniciativa de <i>Ley Orgánica de la FGR</i> y de reforma diversas disposiciones generales; insiste en la obligación de garantizar el derecho a la participación de las familias de personas desaparecidas y presenta una propuesta para comenzar un debate público sobre una reforma integral”	55

I. EL SURGIMIENTO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA AUTÓNOMA: UNA PROMESA ESPERANZADORA

El establecimiento de fiscalías autónomas del poder político ha sido una demanda reiterada desde diversos sectores en nuestro país. La aspiración de que a través de la autonomía se impida que el sistema penal se vea determinado por decisiones políticas encontró base en la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, que sustituyó a la Procuraduría General de la República, dependiente del Ejecutivo Federal, por un órgano constitucional autónomo: la Fiscalía General de la República. Sin desconocer que se trataba todavía de un diseño institucional insuficiente, siendo el denominado “pase automático”¹ el aspecto más emblemático de que aún no se había logrado una Fiscalía verdaderamente autónoma, se dio un primer paso en la dirección de reducir los márgenes de impunidad por medio de garantías de autonomía.

A fin de que la creación de la Fiscalía General no se convirtiera en un mero cambio de denominación, como en pocas ocasiones, los legisladores, con amplia colaboración de organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas y la academia, diseñaron la *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República* con figuras novedosas que permitieran un auténtico quiebre a la impunidad, en aras de que la nueva naturaleza constitucional del órgano federal encargado de ejercer acción penal fungiera como una herramienta clave en la búsqueda de justicia en este país.

La actitud del Gobierno Federal al inicio de su gestión trajo nuevas esperanzas sobre la posibilidad de transformar el elefante blanco llamado Procuraduría General de la República, en una institución que rompiera prácticas anquilosadas y empezara a tomarse en serio los retos que apareja la función fiscal. Fue así que el Colectivo #FiscalíaQueSirva, por invitación de servidores públicos del partido en el poder, participó activamente con el CIDE y la UNAM, en lo que se considera un ejercicio real de parlamento abierto, para crear la ley orgánica de la Fiscalía General de la República, basándose en

¹ El artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional preveía que “el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República”. Este aspecto fue suprimido en virtud de la enmienda constitucional del 27 de agosto de 2018.

estudios que dicho colectivo había hecho durante casi dos años, sobre modelos de investigación, gestión y de organización de fiscalías que han resultado exitosos en otros países con contextos similares. Suponía una oportunidad para colaborar con personas que antes, desde la oposición, fungieron como aliados en algunas causas relacionadas con los derechos humanos.



II. RESISTENCIA AL CAMBIO: LA DILUCIÓN DE LA PROMESA

Desconociendo este valioso ejercicio democrático y, sobre todo, las razones de los contenidos incorporados, el 7 de octubre de 2020, el senador Ricardo Monreal, del grupo parlamentario de Morena, presentó una iniciativa a fin de abrogar la *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*, que, en su caso, sería sustituida por un nuevo ordenamiento completamente distinto². Esta propuesta se enmarca en un contexto caracterizado por la resistencia del Dr. Alejandro Gertz Manero, primer titular de la Fiscalía General, para procurar la materialización de diversas figuras contenidas en la ley que rige su actuación, como las Comisiones Especiales y el Consejo Ciudadano, la debida protección hacia derechos relacionados con las víctimas y la participación de la sociedad civil en diferentes procesos, aspectos que precisamente se pretende suprimir por la propuesta de ley.

Esta resistencia parte de una comprensión de la ley vigente como un obstáculo para concretar las metas de la institución. Desde nuestro punto de vista, todas las leyes, sobre todo a la luz de la práctica, tienen áreas de oportunidad; sin embargo, la ley que rige a la Fiscalía no puede ser entendida como un impedimento para transitar hacia la consolidación de una Fiscalía autónoma, máxime cuando no ha sido aplicada a plenitud, e incluso ha habido un incumplimiento de la Ley por parte del Fiscal General³, lo que impide tener un diagnóstico certero sobre sus posibilidades. Por el contrario, como ya se mencionó, en virtud de que en su diseño participaron actores provenientes tanto de la sociedad civil, grupos de víctimas y la academia, ésta se encuentra robustecida con una serie de figuras orientadas a revertir —en el ámbito que corresponde— la terrible crisis de impunidad que padece este país.

Los graves riesgos que apareja la iniciativa presentada motivaron incluso que el 8 de diciembre de 2020, el Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Guillermo Fernández-Maldonado Castro, dirigiera una carta a los senadores integrantes de la Junta de Coordinación Política y de algunas comisiones, expresando sus preocupaciones sobre diversos puntos de la iniciativa. Esta carta aparece como Anexo 1.

² Cfr. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República* y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales”, *Gaceta del Senado*, 7 de octubre de 2020, en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/112932

³ Vid. ¿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, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho-CM-DPDH-Causa en Común-Impunidad Cero-DPLF, en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/FINAL_DIGITAL_A-UN-A%20-%20DE-JUSTICIA-Y-AUTONOMIA.pdf, y *Comentarios y 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, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/02/FJEDD_ANA%20-%20DE-JUSTICIA-Y-AUTONOMIA-febrero2020.pdf

La consecuencia de aprobar la iniciativa mencionada sería autorizar graves retrocesos en la ruta hacia la construcción de una Fiscalía atenta a las necesidades de la sociedad, pero independiente del poder político. El tema no es menor, en tanto esta institución posee el monopolio de la acción penal —sin desconocer la existencia de la acción privada, procedente en supuestos muy acotados—, es decir, del instrumento de control social legal más contundente con el que cuenta el Estado. La enorme preocupación que produce la iniciativa se debe, pues, al importante rol que las fiscalías están llamadas a cumplir en un Estado constitucional y democrático.



III. LA IMPORTANCIA DE LAS FISCALÍAS AUTÓNOMAS EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL

Todo órgano debe contribuir al cumplimiento de los fines últimos del Estado, de ello depende la legitimidad del mismo; de ahí la insistencia de que cada una de las estructuras institucionales opere eficientemente. Esta preocupación cobra especial relevancia tratándose de los órganos de procuración de justicia. Para nadie es desconocido que México ha sufrido, de manera particularmente grave, los estragos de la injusticia y la violencia. Lamentablemente somos una sociedad que ha hecho de su cotidianidad la muerte y la indiferencia. Por ello, no es raro que las esperanzas de cambio recaigan en buena medida en las fiscalías y procuradurías.

El relevante papel de los órganos de procuración de justicia mexicanos y la situación en que se encuentran ha sido materia de atención incluso en el ámbito internacional. Por ejemplo, en noviembre de 2018, el Estado mexicano fue sometido al Examen Periódico Universal de Naciones Unidas, en el que la autonomía de la Fiscalía General fue un tema varias veces mencionado⁴.

El actual Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de Naciones Unidas, Diego García-Sayán, reconociendo que los fiscales, al igual que los jueces, “son actores centrales en el funcionamiento del Estado de derecho”, ha considerado que la falta de imparcialidad de estos agentes supone una violación de derechos humanos, mientras que la independencia de los mismos “no es un privilegio que los Estados pueden o no otorgar”⁵. En su momento, la entonces Relatora Especial, Gabriela Knaul, informó que la falta de autonomía e independencia “puede minar la credibilidad de la autoridad fiscal y socavar la confianza pública en la administración de justicia”⁶.

El Derecho penal es un instrumento peligroso; se trata de la manifestación legal de poder más contundente con la que cuenta el Estado, por lo que los errores y desviaciones en su utilización tienen consecuencias más graves que en cualquier otro ámbito. Es por ello que el diseño institucional referente a la procuración y administración de justicia debe contar con los candados necesarios a fin de que el ejercicio de la acción penal no atienda a razones

⁴ Cfr. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*. México, A/HRC/40/8, 27 de diciembre de 2018, Recomendaciones 132.84, 132.85, 132.87, 132.88, 132.93, 132.97, 132.100 y 132.108.

⁵ *Independencia de los magistrados y abogados*. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/44/47, Naciones Unidas, 23 de marzo de 2020, párrs. 27 y 34.


⁶ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, Naciones Unidas, 7 de junio de 2012, párr. 26.

políticas, que pudieran llevar tanto a la persecución en aquellos casos en los que no existen razones jurídicas para hacerlo, como a la inactividad cuando al poder le resulte incómodo el esclarecimiento de los hechos.

Es la autonomía de las fiscalías un mecanismo tendiente a disminuir precisamente las posibilidades de que las razones políticas determinen el rumbo de la procuración de justicia. Por supuesto, la existencia de fiscalías autónomas no garantiza la materialización de la justicia; ésta depende de diversos factores, actores y, sobre todo, de un cambio de prácticas y de voluntad política; sin embargo, por lo anteriormente expuesto, no es exagerado sostener que se trata de una pieza clave en la búsqueda de la justicia.

Gran parte de las reformas legales más importantes de los últimos años se encuentran relacionadas, directa o indirectamente, con el sistema de justicia penal y la protección de los derechos humanos, con resultados diversos o incluso encontrados. Insistamos: la crisis de este país, particularmente grave en lo tocante a la seguridad ciudadana, ha llevado a intentar emprender nuevos caminos para alcanzar el punto de quiebre —que por momentos pareciera muy lejano—, que nos permita verdaderamente transitar hacia la paz y la justicia.

La adopción del sistema de justicia penal acusatorio, con base en la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, con todo lo que ello implica, es otra de las grandes apuestas —también amenazada frecuentemente— por cambiar esquemas de opacidad, injusticia y desigualdad. Se han destinado cuantiosos recursos para lograr su implementación, mismos que de poco servirán si los servidores públicos encargados de operar ese modelo procesal no tienen la capacidad ni la voluntad para cumplir las expectativas que les han sido encomendadas.



IV. EL PAPEL DE LAS FISCALÍAS EN UN SISTEMA ACUSATORIO DE JUSTICIA PENAL

Mucho se ha hablado sobre la importancia de la aplicación integral del sistema acusatorio, que no será posible si no se cuenta con un modelo organizativo, de gestión y de investigación apto para el funcionamiento del mismo, lo cual fue considerado al momento de elaborar la actual ley orgánica de la Fiscalía que se pretende abrogar, no así en el ordenamiento propuesto.

Sobra decir que las y los fiscales tienen un papel protagónico en el sistema de justicia. Se espera que a través del nuevo esquema institucional los agentes del Ministerio Público dejen atrás distintos vicios de la procuración de justicia, que hacían de la etapa de investigación el verdadero momento en que se decidía la responsabilidad de la persona indiciada. Una vez que el Ministerio Público determinaba que había suficientes elementos de cargo en el expediente de la averiguación previa, la posibilidad de alcanzar una sentencia absolutoria era mínima.

El sistema acusatorio adoptado pretende colocar en igualdad de condiciones a las distintas partes del proceso penal, incluyendo a las víctimas, cuyas necesidades e intereses no necesariamente coinciden con los del Ministerio Público. Por supuesto, este nuevo esquema supone distintos retos para las y los fiscales, quienes deberán cumplir con sus obligaciones de investigar y argumentar, de una forma más creativa. No se puede exigir menos si entendemos su importante función, abordada previamente.

Se busca que la investigación sea más eficiente a través de su desformalización y desburocratización, de tal suerte que los agentes del Ministerio Público puedan destinar con mayor énfasis sus esfuerzos hacia actos de investigación con un efecto material, en vez de ocuparse primordialmente del llenado de formatos y del engrosamiento innecesario de expedientes tal y como se hacía en el sistema anterior. Esto requiere un esquema menos formalista, que fluya de forma más sencilla, en el que las y los fiscales puedan ser agentes creativos, actuar como órganos de investigación y tomadores de decisiones relevantes, en lugar de servidores públicos de perfil administrativo y dependientes siempre del superior jerárquico. Los planteamientos de la

ley que pretende aprobarse van en sentido contrario de la desformalización y la desburocratización de las investigaciones penales, mermando también al sistema acusatorio.

Las necesidades del nuevo modelo de justicia requieren, como es evidente, una profunda capacitación, formación y sensibilización, a fin de lograr que las y los servidores públicos encargados de la procuración de justicia puedan asumir con éxito estas altas expectativas, en el entendido de que su función es de carácter técnico y no político, para lo cual, deben tener la posibilidad de tomar decisiones en el marco de sus competencias.

Con base en lo anterior, uno de los aspectos más preocupantes de la nueva propuesta de ley es la reducción de la autonomía y la independencia de las y los fiscales encargados de las investigaciones. Una fiscalía cooptada por intereses personales —políticos, económicos o de cualquier especie— representa una fuente directa de impunidad y, consecuentemente, factor para perpetuar la violencia por la que atraviesa el país. Las y los fiscales deben actuar sin importar quién sea la persona investigada, es decir, con absoluta objetividad.

La Fiscalía debe operar atendiendo criterios ajenos a la política, pero a la vez sometida al escrutinio público, de tal suerte que el ejercicio de sus importantes —pero peligrosas— atribuciones, se dirija a reducir los márgenes de impunidad, a buscar verdad para las víctimas y para una sociedad lastimada por la violencia durante décadas, a contribuir a generar seguridad a través de la certeza de la sanción; en síntesis, que cumpla con su función de procurar justicia.

La iniciativa presentada propone un modelo jerárquico y burocrático de Fiscalía, mucho más acorde a un sistema inquisitivo que a uno acusatorio, que pueda actuar sin controles y de forma cercana al Ejecutivo, lo que resulta sumamente peligroso si se toma en consideración la trascendental función que le ha sido encomendada, que de ejercerse de forma arbitraria, únicamente sumaría más violencia a la que ya padece el país.

A continuación, se detallarán algunos de los aspectos de la iniciativa presentada que, desde nuestro punto de vista, resultan más preocupantes.



V. PRINCIPALES RIESGOS DE LA INICIATIVA

1. UNA FISCALÍA SIN CONTROL CIUDADANO

En virtud de la autonomía que se le confirió a la Fiscalía General, las decisiones orientadas al cumplimiento de sus fines, como ya se ha reiterado, deben estar protegidas del poder político, para que sea la evidencia obtenida tras una investigación objetiva la que determine el rumbo de los procedimientos penales, con independencia de los intereses del Gobierno en turno o los de cualquier poder fáctico.

Con base en lo anterior, la autonomía no puede ser entendida como una carta en blanco para que su titular pueda disponer de manera arbitraria de los recursos con los que cuenta la institución. Al contrario, la autonomía no debe estar exenta de mecanismos de transparencia, control y rendición de cuentas; por ello, la actuación de la Fiscalía debe estar sometida a diversos mecanismos de control. Algunos de ellos forman parte de la propia estructura de la Fiscalía; es el caso del Órgano Interno de Control y de la Fiscalía de Asuntos Internos.

Por el otro lado, partiendo de que en una sociedad democrática no bastan los mecanismos internos de control y en el entendido de que las instituciones estatales tienen como misión última el individuo —de ahí el concepto de servidor público—, lo que convierte a los ciudadanos en los auténticos tomadores de decisiones fundamentales, ya sea de forma directa o a través de sus representantes, la democracia no concluye con el ejercicio del voto, sino que implica la posibilidad de dar seguimiento puntual a la forma en que se ejercen los recursos y actúan las autoridades, y, de ser necesario, exigir cuentas. En esto radica la necesidad de que los mecanismos de control también provengan de la sociedad.

En este sentido, la actual ley contempla mecanismos de control ciudadano, a fin de que la Fiscalía actúe escuchando permanentemente a la sociedad. En específico, nos referiremos al Consejo Ciudadano y al Plan de Persecución Penal.

A. Consejo Ciudadano

El Consejo Ciudadano, previsto en el artículo 40 de la actual ley, es un cuerpo colegiado integrado por cinco personas cuya trayectoria se haya caracterizado por sus aportaciones en ámbitos relacionados con la procuración y administración de justicia, así como la protección de derechos humanos. Su nombramiento es honorario y su función principal es servir como un vínculo permanente entre la Fiscalía General y la sociedad, por lo que será un órgano de consulta que deberá pronunciarse sobre distintos aspectos relacionados con la operación de la Fiscalía, sin que sus opiniones sean vinculantes.

El Senado de la República es el encargado nombrar a sus miembros, pero hasta la fecha no lo ha hecho a pesar de que el régimen transitorio de la ley orgánica exige iniciar el procedimiento dentro de los treinta días siguientes a la designación del Fiscal, contribuyendo así a la resistencia de dar cabal cumplimiento a la ley. Más allá de este incumplimiento, el riesgo ahora radica en que la iniciativa pretende su desaparición, con lo que se dejaría a la sociedad sin este importante canal de comunicación y de control.

B. Plan de Persecución Penal

El Plan de Persecución Penal, de conformidad con el artículo 6° de la ley vigente, es un instrumento que debe ser aprobado por el Fiscal General y que servirá para dirigir la actuación de los servidores públicos de la institución hacia prioridades específicas, pero también es un mecanismo de control ciudadano. Por esta razón, es indispensable que este documento sea sometido al escrutinio público, a fin de que las prioridades establecidas auténticamente correspondan a las necesidades de la sociedad. De acuerdo con el marco legal vigente, el plan debe ser consultado con el Consejo Ciudadano, su elaboración deberá contar con la participación de la ciudadanía, así como de otras entidades de seguridad, procuración e impartición de justicia, y además ser aprobado por el Senado.

Fiel a la tendencia seguida por el titular de la Fiscalía, la iniciativa plantea la sustitución del Plan de Persecución Penal por un denominado Plan Estratégico de Procuración de Justicia (artículo 82 de la ley propuesta). Más allá del cambio de denominación, lo regresivo de la propuesta es que únicamente tendría que ser presentado ante el titular del Ejecutivo federal, prescindiendo de la aprobación por parte del Senado y de la participación ciudadana, situación propia de un órgano de procuración de justicia cercana al poder político.

2. AUTONOMÍA DESDE EL ORIGEN: LA PROPUESTA INCONVENCIONAL DE PROCESOS DE DESIGNACIÓN

La autonomía bien entendida implica “diversos procedimientos institucionales e individuales, que comprenden el adecuado perfil del titular, un procedimiento de designación orientado al mérito y acorde a estándares internacionales, donde haya oportunidad de hacer un escrutinio real de las y los candidatos y posibilidades de participación de la sociedad civil y cualquier actor interesado, rendición de cuentas ante la ciudadanía de la gestión y la implementación de la política de persecución penal, un servicio profesional de carrera adecuado, órganos de control interno e instancias adecuadas que investiguen y sancionen las faltas o delitos cometidos por los servidores públicos, entre otras garantías”.⁷

En otras palabras, para que una fiscalía sea autónoma no basta —como es obvio— que la Constitución o las leyes así lo declaren. La independencia respecto del poder debe ser una característica permanente en el actuar de estas instituciones. Es por ello que las personas que ocupen los altos cargos dentro de la estructura de las fiscalías también deben ofrecer garantías acerca de su separación del poder. No abordaremos en este momento lo referente al nombramiento del Dr. Alejandro Gertz Manero como primer titular de la Fiscalía General, cuyo proceso de designación preservó de alguna manera el “pase automático” eliminado de la Constitución, pero alcanzado de una forma más sutil en los hechos⁸. Lo que ahora se pretende a través de la iniciativa es la colocación —con todas las de la ley— de personas cercanas al fiscal en puestos sumamente importantes, con independencia de que cumplan con el perfil para ello.

La actual ley autoriza al Fiscal General a designar a los titulares de las cuatro fiscalías especializadas: Delitos Electorales, Combate a la Corrupción, Derechos Humanos y Asuntos Internos. Empero, de nueva cuenta, esta atribución no es un permiso para que coloque en estos puestos clave a las personas que mejor convengan a sus intereses, sino que, con base en los artículos 22 a 25 de la actual ley, la designación debe partir de una convocatoria pública seguida de un procedimiento transparente con amplia participación ciudadana que concluya en una decisión fundada en los méritos de la persona, de tal suerte que la población tenga la convicción de que han llegado a esos importantes cargos, las personas más competentes e idóneas. El Senado además puede objetar su nombramiento y remoción. Sin embargo, hasta el

⁷ *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho-DPLF-CEJA-JSCA, 2017, p. 8, en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2017/09/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

⁸ Cfr. *¿1 Año de justicia y autonomía de la FGR?... cit.*, pp. 12-15 y *Colectivo vs. la impunidad*, *Fiscalómetro ¿Cómo enfrente nuestro país su impunidad?*, pp. 9-10, en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/11/FISCALO%CC%81METRO-2_compressed.pdf

momento estas designaciones se han hecho desatendiendo lo dispuesto en la ley orgánica⁹.

Si el lector o lectora nos han beneficiado con su atención hasta este punto, se podrá imaginar con bastante certeza lo que pretende la iniciativa: una designación directa de los fiscales especializados por parte del Fiscal General, sin participación ciudadana ni contrapesos de ningún tipo (artículo 19 del proyecto).

Permitir este mecanismo de designación iría en contra de las Directrices sobre la Función de los Fiscales de Naciones Unidas, en cuyo numeral 2, a), se menciona que los criterios de selección de los fiscales no deben atender a predilecciones, lo que se traduce en la imposibilidad de que los altos fiscales sean seleccionados a partir de preferencias del titular de la institución, debiendo basarse necesariamente en sus méritos y capacidades como lo establece la actual ley.

3. SUPRESIÓN DE GARANTÍAS DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

En un país en el que en un periodo aproximado de 10 años se han contabilizado cerca de 80,000 personas desaparecidas y miles de víctimas de muerte violenta, es una necesidad que los derechos de las víctimas se erijan como elemento central de la política criminal. Diversos cuerpos normativos de fuente tanto doméstica como internacional, reconocen estas prerrogativas en favor de las víctimas, a fin de que éstas puedan materializar sus pretensiones de justicia, verdad y reparación.

Con miras a que los derechos humanos vayan más allá de simples promesas plasmadas en un texto legal, es necesario que el diseño institucional establezca con claridad las autoridades encargadas de la protección y garantía de esos derechos. En este entendido, el artículo 10 de la ley en vigor contempla varias obligaciones a cargo de los fiscales en favor de las víctimas. La propuesta conlleva desaparecer algunos de estos deberes, en específico:

- a) Coordinar con víctimas, representantes y organizaciones de la sociedad civil la generación de planes de investigación y diligencias.
- b) Informar de forma permanente sobre la situación de los procedimientos penales.
- c) Dar acceso a los expedientes y entregar copias de éstos.

⁹ Cfr. *¿1 Año de justicia y autonomía de la FGR?... cit.*, pp. 16-19 y *Colectivo vs. la impunidad, Fiscalómetro..., cit.*, pp. 11-16.

- d) Admitir peritajes independientes, derecho indispensable en un sistema acusatorio.
- e) Garantizar la asistencia a la que tienen derecho.
- f) Aplicar enfoque diferencial.
- g) Proporcionar traductor e intérprete.
- h) Contar con una Comisión Especial que pueda investigar casos complejos que requieren un abordaje más integral, de macrocriminalidad y contexto.
- i) Garantizar derechos de víctimas migrantes y sus familias que operan a través del Mecanismo de Apoyo Exterior, mismo que ha sido reconocido por instituciones internacionales de derechos humanos, como un modelo de acceso a la justicia progresivo para quienes se encuentran en otros países.

Si bien algunos de estos derechos pueden desprenderse de la Constitución, tratados internacionales, la *Ley General de Víctimas* o el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, la experiencia sugiere que en muchos casos los agentes del Ministerio Público prefieren deslindarse de estas obligaciones, argumentando que son otras las autoridades encargadas de velar por los derechos victimales, como las comisiones ejecutivas de atención a víctimas. Por esta razón, no es redundante establecer con claridad estas obligaciones.

No obstante lo anterior, en violación del principio de progresividad—que impide dar pasos atrás en el reconocimiento de derechos y garantías—, el proyecto presentado no contempla estos importantes deberes.

4. DESCONOCIMIENTO DE LAS BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Las personas extranjeras que se ven involucradas en algún procedimiento penal, ya sea por ser víctimas de delitos cometidos en territorio mexicano o ser testigos de los mismos, se encuentran en una particular condición de vulnerabilidad, debido a obstáculos de índole diversa, como los que implican accionar la justicia desde un país diverso a donde ocurrieron los hechos, barreras culturales, institucionales aquéllas que hallan origen en una exclusión por cuestiones económicas, así como, en la gran mayoría de los casos, a la falta de una red social de apoyo. Atendiendo a esta situación, la ley orgánica

incluyó figuras específicas, como los son el Mecanismo de Apoyo Exterior y otras obligaciones a cargo de los fiscales.

Dando la espalda a esta necesidad de cerrar la brecha de acceso a la justicia, la iniciativa busca que los órganos encargados de ejercer la función fiscal dejen de tener la obligación de informar a las personas extranjeras, incluyendo migrantes, víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, de los derechos que les asisten en materia de apoyo consular, de retornar a su país de origen o permanecer en territorio nacional, de solicitar la condición de visitante por razones humanitarias, de persona refugiada o protección complementaria. El artículo 9° de la actual ley les confiere atribuciones, incluso, para requerir a otras autoridades un informe sobre las acciones realizadas para brindarles la atención correspondiente. Por supuesto, se trata de funciones a las que no están acostumbradas las autoridades de procuración de justicia, pero lo procedente en este caso es capacitar y sensibilizar al personal, no suprimir funciones de garantía de derechos.

El Mecanismos de Apoyo Exterior para búsqueda e investigación de delitos cometidos contra migrantes (MAE) surgió para garantizar que las víctimas de delitos ocurridos en territorio mexicano radicadas en el extranjero pudieran seguir ejerciendo sus derechos asociados al acceso a la justicia. Su origen se halla en la celebración de acuerdos, pero hoy día se encuentra recogido tanto en la ley orgánica de la fiscalía, como en la relativa a la materia de desaparición forzada de personas.

Particularmente, el artículo 54 de la ley orgánica señala que el MAE será la vía idónea para que personas ubicadas fuera de las fronteras mexicanas puedan presentar denuncias, declaraciones y pruebas, formular peticiones, participar activamente en las investigaciones y procesos penales, así como recibir información completa y oportuna. Además, atribuye obligaciones a los fiscales vinculados con estos derechos. Si bien la propuesta no prescinde de la participación de la Fiscalía General en el MAE, se omite su regulación, lo que pone en riesgo el anclaje natural de este instrumento en la actuación de este órgano de procuración de justicia.

5. RETROCESOS EN MATERIA DE DERECHOS DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA

Nuestro país tiene una gran deuda con las familias de personas desaparecidas, incluyendo a las y los migrantes. Se han dado pasos para tratar de

avanzar en la búsqueda independiente a las tareas de persecución penal en torno a la comisión del delito. Sin embargo, la investigación no puede estar desvinculada de la búsqueda y viceversa: no se puede buscar sin investigar. Desde la experiencia de la Fundación para la Justicia, en los casos de búsqueda de personas migrantes que acompañamos, las instituciones de procuración de justicia debieran trabajar de la mano de las comisiones de búsqueda para avanzar realmente en este objetivo, pero lejos de eso, lo que vemos es un bloqueo por parte de las fiscalías y poca colaboración.

La iniciativa del senador Monreal contempla también modificaciones a la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. Lejos de que los cambios propuestos estén orientados a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades de procuración de justicia en esta materia, lo que se pretende es restar responsabilidad a la Fiscalía.

El artículo 68 de la ley en materia de desaparición forzada establece que las fiscalías especializadas “deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas”. El texto propuesto menciona: “deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas por las autoridades competentes”. Este cambio aparentemente simple supondría que las obligaciones de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías y procuradurías locales se reduciría a impulsar las acciones de búsqueda a cargo de otros órganos, sin tener responsabilidad directa.

Sumado a lo anterior, como se detallará posteriormente, también se pretende que la Fiscalía General deje de formar parte del Sistema Nacional de Búsqueda, como si no tuviera obligaciones en la materia o la necesidad de coordinarse con otras autoridades para el cumplimiento de éstas.

Estos riesgos llevaron a la Comisión Nacional de Búsqueda a emitir dos comunicados, manifestando su rechazo a la iniciativa presentada. Asimismo, el Sistema Nacional de Búsqueda tomó, por mayoría calificada, el Acuerdo SNBP/003/2020, en el que se menciona que la aprobación de la iniciativa “implicaría una violación del derecho de toda persona a ser buscada, una violación al derecho de participación de las familias de personas desaparecidas, y un retroceso en la garantía del derecho a la justicia”. Tanto los comunicados, como el citado Acuerdo aparecen como Anexos del presente documento.

6. EL RECHAZO A LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, EL RECHAZO A LA REALIDAD

Desde la práctica hemos tenido conocimiento de lo difícil que es para muchas víctimas que sus investigaciones —sobre todo aquellas que implican graves violaciones a los derechos humanos como desaparición forzada o tortura— avancen en el fuero local. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando servidores públicos del fuero local son quienes deben ser investigados.

Otro aspecto que debe ser debatido en nuestro país es la dificultad que se enfrenta cuando se investigan casos que involucran macrocriminalidad y se refieren a hechos cometidos en varios Estados de la República Mexicana. Desde nuestra experiencia, generalmente las fiscalías lejos de unirse para investigar el fenómeno criminal de manera integral, deslindan su responsabilidad, provocando que la víctima tenga que denunciar los mismos hechos en varias entidades federativas.

Como una garantía del derecho de las víctimas a una investigación imparcial y efectiva, la ley actual de la Fiscalía (artículo 4°) establece como un derecho de las víctimas, la posibilidad de solicitar la atracción de investigaciones locales, cuando se demuestre inactividad o ineficacia. La propuesta de ley pretende eliminar este derecho. Si bien es cierto esta posibilidad de atracción no tendría sentido en un país en el que todos los órganos de procuración de justicia funcionasen adecuadamente, la realidad en la que se encuentran muchas de las fiscalías y procuradurías de las entidades federativas hace necesario que las víctimas tengan una oportunidad de intentar alcanzar sus expectativas de justicia por medio del ejercicio de este derecho.

Por otra parte, una novedad del sistema penal de los últimos años son las leyes generales, que prevén normas, incluyendo tipos penales, que pueden ser aplicadas por autoridades federales y locales, a partir de un marco competencial definido en los propios ordenamientos. Entre los cambios propuestos, la iniciativa del senador Monreal estaría eliminando la facultad de la Fiscalía General para conocer de delitos de desaparición forzada, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en supuestos importantes:

- a) Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión

en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley.

- b) El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la Entidad Federativa le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo.

Curiosamente se mantiene intacta la facultad de atracción respecto a delitos de secuestro y trata de personas, también contemplados en leyes generales. ¿Por qué interesa suprimir este ámbito de competencia en delitos que por sí mismos constituyen graves violaciones de derechos humanos? El federalismo tampoco es un impedimento para que las autoridades federales se hagan cargo de investigaciones que superen la capacidad de los órganos de procuración estatales o para que el Estado pueda hacerse cargo de su responsabilidad internacional.

7. PERPETUACIÓN DE ESQUEMAS QUE EN EL PASADO HAN DEMOSTRADO SER INEFICACES PARA LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO

Albert Einstein definió alguna vez a la locura como la acción de hacer la misma cosa una y otra vez, esperando resultados diferentes. Siguiendo este importante consejo, la ley vigente fue diseñada para implementar nuevos modelos de investigación enfocados a la atención de fenómenos delictivos, que lejos de materializarse en casos aislados, son la consecuencia de auténticas redes criminales, por lo que resulta poco rentable emprender una investigación caso por caso.

Preocupa que la propuesta de ley haya eliminado esta visión sobre la forma de construir investigaciones desde la perspectiva de fenómenos criminales, lo que implicaría una falta de comprensión sobre la manera en que operan las estructuras del crimen organizado y se cometen violaciones graves de derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 18 de la ley propuesta refiere la creación de unidades encargadas de la investigación de delitos, en contraste con la ley vigente que contempla las unidades o equipos especiales para la investigación de casos, término más amplio que no depende de una clasificación legal.

8. FRAGMENTACIÓN DE CASOS

La estructura y modelo de organización de la Procuraduría General de la República provocó que muchos casos se vieran fragmentados a fin de poder cumplir con la distribución de competencias adoptada, que se basaba esencialmente en una división por delitos, de acuerdo con la clasificación legal asignada. Esa forma de investigar ha perjudicado mucho el avance de los casos y ha abonado a la impunidad, porque no se tiene una mirada integral del fenómeno criminal, sino que éste se fragmenta en partes de tal forma que no logra ni investigarse ni sancionarse adecuadamente.

En este sentido, muchos expedientes que se encontraban relacionados por ser parte de un mismo esquema o fenómeno delictivo, se integraban —todavía sucede en el presente— en subprocuradurías, unidades o fiscalías distintas, sin ningún tipo de comunicación entre los agentes del Ministerio Público. Por ejemplo, en casos de desaparición o ejecución de migrantes se pretendía que un área especializada en migrantes investigara los delitos cometidos contra esa población, pero el tema de delincuencia organizada se investigaba en otra unidad, mientras que lo referente al tráfico de personas o delitos de índole financiero no era investigada. De la misma manera, de forma histórica se dividían las investigaciones de un mismo hecho o fenómeno en el fuero local o federal.

La adopción de esta metodología ha tenido como consecuencia, además de la ineficiencia en el uso de recursos, que no se desarticulen estructuras criminales y solo se obstaculice el descubrimiento de la verdad, evitando un enfoque que permita interrelacionar distintos casos con miras a descubrir la forma en que se desenvuelve la actividad delictiva.

En este sentido, la ley orgánica vigente en su artículo 27 establece que la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos conocerá de casos, independientemente de la clasificación jurídica asignada, que afecten la vida, la integridad, el patrimonio y la libertad de las personas; lesionen gravemente a la sociedad o por motivo de la condición de vulnerabilidad de las víctimas. La ley que se pretende reemplace a la vigente omite esta regulación.

Por otro lado, se estaría reincorporando en la estructura orgánica a la Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada, que fue suprimida en la actual ley a fin de que este tipo de casos fueran investigados precisamente por unidades de investigación a partir de metodologías basadas en una

visión de macrocriminalidad. La consecuencia de conservar estas estructuras sería perpetuar un esquema de operación basado en una organización cerrada y no multidisciplinaria, que incrementa el riesgo de fragmentar las investigaciones.

Concentrar en una sola unidad todos los asuntos vinculados con delincuencia organizada implica aislar la investigación de las estructuras criminales del resto de las aristas de un caso y desconocer, además, aspectos importantes que tradicionalmente han sido ignorados por esa subprocuraduría, como la perspectiva de género, la atención a víctimas y, en general, el enfoque de derechos humanos. Se intenta conservar una subprocuraduría que en el pasado ha actuado con opacidad, desconocimiento hacia las necesidades de las víctimas y perversión de técnicas de investigación —de por sí cuestionables—, como los testigos protegidos, provocando violaciones al debido proceso.

Crear una Fiscalía Especializada en delincuencia organizada es seguir apostando a la fragmentación de casos y esquemas de actuación que no han permitido desarticular las estructuras del crimen organizado. Esto afecta el derecho de las víctimas a contar con investigaciones efectivas, pero también afecta a toda la ciudadanía, porque en el fondo, es perpetuar la violencia en la que vive el país.

9. MIEDO A LO DESCONOCIDO: ELIMINACIÓN DE LAS COMISIONES ESPECIALES

Tal pareciera que la iniciativa pretende eliminar cualquier atisbo de colaboración independiente, lo que lleva a excluir mecanismos que puedan inyectar a la Fiscalía de capacidades y de conocimientos que actualmente no tiene para investigar casos complejos. Es así que se propone la supresión de las Comisiones Especiales.

Actualmente, el artículo 50 contempla estas comisiones de carácter temporal, que podrán ser creadas por el Fiscal General para coadyuvar en investigaciones, generalmente vinculadas con graves violaciones de derechos humanos o gran corrupción. Su integración deberá ser interdisciplinaria con expertos de diversas procedencias, como la sociedad civil, los organismos internacionales y la academia, y tendrán un enfoque de acceso a la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición. Se trata de una estrategia que en el pasado ha dado resultados, mismos que son desconocidos por la iniciativa.

Las comisiones especiales son una figura idónea para la investigación de casos de macrocriminalidad, de graves violaciones a derechos humanos y casos complejos, en los que conviene reforzar las garantías de objetividad para fomentar la legitimidad de la Fiscalía, como sucede en el caso del exsecretario de la Defensa Nacional, el General Salvador Cienfuegos, que ha sido traído a México con serias dudas por parte de la población sobre la posibilidad de hacer justicia¹⁰, o los casos de masacres y desapariciones de migrantes ocurridos en Tamaulipas y Nuevo León durante los años 2010 a 2014.

Además, puede tener incidencia en la profesionalización de los servidores públicos de la Fiscalía, quienes tendrán la oportunidad de capacitarse en las mejores técnicas de investigación, con el apoyo de expertos, a partir de casos concretos.

10. EL RETORNO DEL ELEFANTE BLANCO: DE LA INDEPENDENCIA TÉCNICA PARA INVESTIGAR A UNA ESTRUCTURA JERÁRQUICA

En diversos aspectos de la iniciativa se desprende la intención de retornar a una estructura estrictamente jerárquica, que convierta al agente del Ministerio Público en un ente autómatas que se guíe primordialmente por las instrucciones de sus superiores, en vez de fomentar la actuación creativa de los servidores públicos.

El artículo 12 de la actual ley establece la obligación de que los fiscales se conduzcan conforme a criterios de objetividad, que evidentemente deben prevalecer sobre instrucciones jerárquicas, para lo cual se les dota de autonomía e independencia técnica. En su lugar, el artículo 11 del proyecto señala que “la estructura de la Fiscalía General estará sujeta a la autoridad jerárquica del titular de la misma, quien dirigirá al Ministerio Público, y ejercerá su autoridad jerárquica sobre el personal de las fiscalías, unidades y áreas que la integran”.

La antigua Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de Naciones Unidas, Gabriela Knaul, mencionó que si bien no existe una estructura única de Fiscalía que deba ser adoptada por los Estados, en las organizaciones verticales de tipo jerárquico existe mayor probabilidad de abuso de autoridad, por lo que es indispensable contar con un sistema adecuado de límites y contrapesos —mismo que se pretende debilitar con la iniciativa, de acuerdo con lo explicado previamente—, así como asegurar un nivel mínimo de autonomía de los fiscales, de tal suerte

¹⁰ Cfr. Delgadillo Pérez, Ana Lorena, “Nueva Ley de la FGR: un retroceso”, *Reforma*, 6 de diciembre de 2020.

que no estén constreñidos a obtener una aprobación de sus superiores para tomar decisiones en el ejercicio de sus funciones¹¹.

La Corte Interamericana, en un fallo reciente, declaró que la independencia y la objetividad deben ser principios exigibles en la función fiscal, pues de ello depende que “las investigaciones efectuadas y las pretensiones formuladas ante los órganos jurisdiccionales se dirijan exclusivamente a la realización de la justicia en el caso concreto”¹². Asimismo, estableció que esta independencia “configura la garantía de que no serán objeto de presiones políticas o injerencias indebidas en su actuación, ni de represalias por las decisiones que objetivamente hayan asumido”¹³.

Con base en el estándar citado, consideramos que es indispensable que no sólo se garantice que la Fiscalía General sea autónoma como institución, sino que cada uno de los servidores públicos que forman parte de ella, deben contar con la suficiente independencia técnica a fin de que las decisiones que tomen en el ejercicio de sus funciones obedezcan a criterios objetivos, respecto de las cuales tengan que dar cuentas a través de las razones que las justifiquen, sin la posibilidad de que la motivación que respalde un acto de autoridad sea la alusión a la decisión de un superior.

11. AUTONOMÍA MAL ENTENDIDA: INDEPENDENCIA NO ES OBSTÁCULO PARA LA COORDINACIÓN

Hasta este punto se ha insistido en que la autonomía debe servir para deslindar la función punitiva estatal de la política. Este propósito no implica que la Fiscalía General pueda operar como una isla aislada respecto de las unidades de la administración pública o frente a otros organismos autónomos. Todo ejercicio de colaboración es legítimo siempre que no se convierta en subordinación o dependencia.

La iniciativa analizada modifica otras sesenta y seis leyes. En términos generales, los cambios planteados únicamente sirven para actualizar los textos legales que aún se refieren a la extinta Procuraduría General de la República. Sin embargo, en algunos casos es posible advertir que las modificaciones propuestas implicarían la pérdida de obligaciones relevantes, so pretexto de una autonomía que es entendida erróneamente como aislamiento.

De aprobarse en sus términos esa iniciativa, la Fiscalía dejaría de formar parte de cuerpos colegiados que tienen como función coordinar acciones y tomar decisiones relevantes en materia de derechos humanos, a saber:

¹¹ Cfr. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia...*, A/HRC/20/19, cit., párr. 33.

¹² Corte IDH, *Caso Martínez Esquivia vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones*, sentencia de 6 de octubre de 2020, serie C, no. 412, párr. 88.

¹³ *Ibidem*, párr. 96.

- a) Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (art. 45 de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*).
- b) Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, pasando a ser considerado como invitado con derecho a voz, pero no a voto (art. 5° de la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*).
- c) Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida del Mecanismo del punto anterior (art. 20 de la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*).
- d) Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (art. 36 de la *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*).

La participación de la Fiscalía General de la República en todos esos órganos obedece a su ámbito de responsabilidades en las diversas materias, mismas que no desaparecen por la autonomía de la Fiscalía; por el contrario, toda vez que no forma parte de la administración pública, resulta más necesaria su participación en estos cuerpos de coordinación, a fin de mantener la comunicación y cooperación en todas aquellas áreas en que sus atribuciones entran en contacto con las de otras autoridades.

La mejor prueba de que la autonomía no es ningún impedimento es que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos forma parte de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y el Instituto Nacional Electoral del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, sin que esto melle su autonomía.



VI. VALORACIONES FINALES:

LA MONEDA EN EL AIRE

Como se mencionó al inicio de este documento, la ley vigente cuenta con distintas áreas de oportunidad; algunas de ellas serán observadas desde la experiencia ganada al aplicar los preceptos que la integran. Es por ello que resulta ilógico entender a la ley orgánica de la Fiscalía como un obstáculo para la consolidación de esta institución, cuando ni siquiera se la ha dado la posibilidad de que algunas de las figuras novedosas den muestra de su valía, por lo que estimamos contraproducente sustituir a la ley orgánica por otra completamente distinta; sobre todo cuando esa propuesta pretende prescindir de distintos mecanismos de control, garantías de los derechos humanos y estrategias de investigación con énfasis en macrocriminalidad.

Ninguna modificación o cambio legislativo debe hacerse sin un diagnóstico que justifique tal intención. Hasta el momento, no existe explicación del porqué el Fiscal no ha podido cumplir sus funciones con la ley actual y por qué requiere un cambio legislativo para lograr enfrentar la impunidad en el campo de su competencia. Su resistencia a aplicar la ley vigente y su insistencia en sustituirla por otro ordenamiento permiten afirmar que está más enfocado en actuar como legislador, que en cumplir con su función constitucional de procurar justicia.

Es importante recalcar que en la exposición de motivos de la iniciativa no se incluyen los argumentos por los que se pretende prescindir de las figuras mencionadas, lo que debería ser imprescindible atendiendo a la importancia de la ley que regula la Fiscalía General de la República. Cualquier intento de eliminar aspectos cuyo valor fue debidamente justificado en su momento, debería cuando menos ir acompañado de una reflexión seria y de carácter público, a fin de conocer las razones de los cambios propuestos y, en su caso, abrir la posibilidad de contrargumentar y cuestionar. Ello es indispensable en un país que se jacta de ser democrático.

El diseño de una institución no puede obedecer a las preferencias personales de sus titulares; por el contrario, el perfil de estos servidores públicos debe estar en sintonía con los procesos de transición que requiere este país.

El valor de las instituciones depende, pues, de los beneficios que pueda acarrear para la población, con independencia de los intereses particulares de los servidores públicos. En ese sentido, es importante que no regresemos a fórmulas que han demostrado su ineficacia en el pasado. De la humildad para reconocer esta situación dependerá el destino de este país.

Transformar una fiscalía pasa por muchas acciones, que incluyen la depuración real de la institución, un servicio de carrera eficiente, y la asignación de recursos necesarios para lograr la transición, pero sobre todo, por la modificación de sus prácticas, a partir de la comprensión de su papel frente a la sociedad. Ni la ley más progresista logrará que existan resultados si no hay voluntad política para que esto suceda. Esta voluntad política debe materializarse en resultados que logren llegar a las miles de víctimas en nuestro país. Es una deuda pendiente. La historia y el camino a la pacificación de este país se escribirá a partir de las decisiones y acciones que tomemos en este momento, mismas que deben involucrar a todos los órganos e instituciones del Estado mexicano.



Anexo 1.

Carta del Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Guillermo Fernández-Maldonado Castro, a los senadores integrantes de la Junta de Coordinación y de las comisiones de Justicia y Estudios Legislativos Segunda



OACNUDH/REP202/2020

Sen. Óscar Eduardo Ramírez Aguilar
Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República

Sen. Ricardo Monreal Ávila
Sen. Mauricio Kuri González
Sen. Miguel Ángel Osorio Chong
Sen. Dante Delgado
Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa
Sen. Manuel Velasco Coello
Sen. Sasil de León Villard
Sen. Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre
Sen. Freyda Marybel Villegas Canché
Sen. Higinio Martínez Miranda
Sen. Josefina Vázquez Mota
Integrantes de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República

Sen. Julio Ramón Menchaca Salazar
Presidente de la Comisión de Justicia

Sen. Ana Lilia Rivera Rivera
Presidenta de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda

Senadores/as integrantes de la Comisión de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda

Senado de la República
Av. Paseo de la Reforma No. 135
06030 Ciudad de México

8 de diciembre de 2020

Estimado/a Senador/a:

Tengo el honor de dirigirme a Usted, en mi calidad de Representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), en el marco del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativo al establecimiento de una Oficina en México.

Por medio de la presente, hago referencia a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, publicada en la Gaceta del Senado el día 7 de octubre de 2020 (la Iniciativa).

Diversos organismos y expertos internacionales han señalado la relevancia de las fiscalías en la protección de los derechos humanos y han formulado recomendaciones técnicas para fortalecerlas institucionalmente en sus funciones de investigación, esenciales para combatir la impunidad de manera eficaz. Como lo ha señalado la Relatoría Especial de Naciones Unidas para la independencia de jueces y abogados, los Estados tienen la obligación de brindar las salvaguardas necesarias para facilitar a los fiscales el desempeño de su importante rol y función de forma objetiva, autónoma, independiente e imparcial, asegurando al mismo tiempo que los fiscales rindan cuentas sobre su desempeño¹.

Al respecto, es oportuno recordar el destacado lugar que tuvo la reforma de las fiscalías, particularmente la reforma de la Fiscalía General de la República (FGR), en la última revisión de México en el Examen Periódico Universal². En dicho ejercicio, diversos países formularon recomendaciones a México en el sentido de implementar cabalmente la reforma constitucional de 2014, crear fiscalías verdaderamente autónomas e independientes, y fortalecer el profesionalismo de dichas instituciones³.

Como es de su conocimiento, en diciembre de 2018 fue publicada la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (la Ley Orgánica), a fin de acatar lo dispuesto en la reforma constitucional de 2014 sobre esta materia. Dicha ley fue producto de un amplio debate en el que participaron víctimas, personas defensoras de derechos humanos, colectivos, empresarios y personas expertas, nacionales e internacionales, con el objetivo de contribuir a que la FGR disponga con la capacidad, estructura, herramientas y facultades necesarias para hacer frente a los importantes desafíos que plantea la impunidad en México, así como para asegurar que la FGR funcione como una institución transparente y democrática, de acuerdo con la vocación de la reforma constitucional de 2014 y de la reforma sobre el sistema acusatorio de 2008.

A casi dos años de publicada la Ley Orgánica, una parte importante de su contenido está pendiente de implementación y es preciso redoblar esfuerzos para seguir avanzando hacia la plena erradicación de prácticas institucionales que no son compatibles con los estándares de los derechos humanos.

¹ Informe de la Relatora Especial para la independencia de jueces y abogados, Gabriela Knaul. 7 de junio de 2012. ONU doc. A/HRC/20/19, párr. 95. Disponible en <https://undocs.org/A/HRC/20/19>.

² Ver Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. México. 27 de diciembre de 2018. ONU doc. A/HRC/40/8. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/02/PDF/G1844702.pdf?OpenElement>.

³ Recomendaciones de Estados Unidos de América (párr. 132.84), Austria (párr. 132.85), Reino Unido (párr. 132.87), Costa Rica (párr. 132.88), Australia (párr. 132.93), Francia (párr. 132.97), Nueva Zelanda (párr. 132.100) y Países Bajos (párr. 132.108).

En este contexto, desde la perspectiva de los estándares internacionales en materia de procuración de justicia y derecho a la verdad, así como del deber estatal de prevenir, investigar y sancionar graves violaciones a derechos humanos, compartimos nuestra inquietud ante la posibilidad que la Iniciativa bajo análisis podría poner en riesgo la efectiva implementación de la Ley Orgánica y la oportunidad de culminar el proceso de fortalecimiento que la FGR necesita, sino también la consolidación del sistema acusatorio en México.

En particular, sobre el proyecto contenido en la Iniciativa, la ONU-DH de manera respetuosa se permite llamar la atención sobre los siguientes aspectos:

- En términos de la independencia en la procuración de justicia, se elimina la independencia técnica de los fiscales; esta medida podría aumentar el riesgo de injerencias externas en las investigaciones, situación que afectaría la efectiva vigencia del derecho a la justicia y la verdad de las víctimas.
- En cuanto a los derechos de las víctimas, se eliminan varias prerrogativas contenidas en la Ley Orgánica, principalmente sobre la participación de las víctimas y defensores en las investigaciones. Este es uno de los aspectos de la Ley Orgánica que fue objeto de reconocimientos y de hecho la ONU-DH lo promueve internacionalmente, por estar plenamente alineado con las normas y estándares internacionales de derechos humanos, de transparencia y rendición de cuentas.
- En lo que respecta a los procesos de investigación, se suprimen elementos técnicos de especial importancia para abordar los desafíos que hoy enfrenta México, como lo es la investigación de fenómenos criminales junto con los delitos individuales. La experiencia comparada de lucha contra la impunidad indica que para situaciones como la que enfrenta el país en la actualidad, la Fiscalía estaría más fortalecida si dispone de una política criminal y planes de persecución que permitan análisis de contexto, de macro criminalidad, de responsabilidad de altos funcionarios, para lo cual sólo se considera indispensable una visión amplia y contextualizada de la violencia y los delitos en el país.
- En lo que respecta al escrutinio y rendición de cuentas, se suprimen diversos mecanismos creados para dichos fines, como lo es el Consejo Ciudadano y se disminuye significativamente el rol del Senado de la República al respecto. La eliminación de estos mecanismos podría constituir un retroceso respecto de la efectiva aplicación de los principios de transparencia y rendición de cuentas que rigen la actuación de las instituciones y, en esa medida, reduce la garantía estatal de los derechos de acceso a la justicia y verdad de las víctimas, así como del derecho a la información de la sociedad.
- En cuanto a las designaciones, se eliminan requisitos y procedimientos y se suprime el sistema de servicio profesional de carrera previsto en la Ley Orgánica. Estas medidas, junto con la carencia de controles en la designación de funcionarios o la falta de una discusión pública sobre el perfil e idoneidad de los altos cargos de la FGR, podría debilitar la profesionalización e independencia funcional que la institución requiere.
- Se elimina la obligación de la FGR de participar como integrante de órganos de toma de decisión en temas tales como desaparición de personas; protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas; y derechos de las mujeres. Esta medida debilita el estrecho vínculo que existe entre las funciones constitucionales de la FGR y la efectiva respuesta estatal a tres de los mayores retos en materia de derechos humanos que enfrenta México, lo que afectará también la rendición de cuentas de la institución.

Por lo anterior, la ONU-DH alienta al Senado de la República a:

- a) Empezar un proceso de diálogo con actores políticos, víctimas, personas defensoras y otras expertas, así como con otros organismos defensores de derechos humanos, a fin de debatir sobre los alcances y retos en la transformación de la FGR y los desafíos en la implementación de la Ley Orgánica.
- b) Desempeñar un rol proactivo en la implementación de la Ley Orgánica, entablando un diálogo constante con la FGR para dicho fin.
- c) Evaluar con especial detenimiento y en plazos adecuados, en proceso participativos y técnicos, reformas legales cuya vigencia pueden implicar un retroceso de la normativa garantista alcanzada en México en materia de procuración de justicia y verificar que no constituya un incumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

La ONU-DH reitera su plena disponibilidad para seguir brindando la asesoría y cooperación técnica que precise el Senado de la República, dentro del marco de respeto a los procedimientos parlamentarios y en los términos que más convengan a este órgano colegiado.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterar a Usted las seguridades de mi consideración más distinguida.



GUILLERMO FERNÁNDEZ-MALDONADO CASTRO
Representante
en México de la Alta Comisionada de las
Naciones Unidas para los Derechos Humanos



c.c.: Alejandro Gertz Manero, Fiscal General de la República
Julio Scherer Ibarra, Consejero Jurídico de la Presidencia de la República

Oficina en México del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Alejandro Dumas No. 165, Col. Polanco
11560 Ciudad de México

Tel.: (55) 50616350
Fax: (55) 50616358
Correo: oacnudh@ohchr.org

Para más información:
www.hchr.org.mx

Anexo 2.

Comunicado: “La Comisión Nacional de Búsqueda muestra su total rechazo a la propuesta de *Ley Orgánica de la FGR* y diversas disposiciones generales, solicita su desechamiento e invita a abrir un debate público sobre una reforma integral en materia de búsqueda e investigación”

COMUNICADO

La Comisión Nacional de Búsqueda muestra su total rechazo a la propuesta de Ley Orgánica de la FGR y diversas disposiciones generales, solicita su desechamiento e invita a abrir un debate público sobre una reforma integral en materia de búsqueda e investigación

La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB) rechaza la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y diversas disposiciones generales, incluyendo la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMD) presentada al Senado de la República, pues implica un retroceso en la administración de justicia, la negación de los derechos de verdad, justicia y reparación, así como un rechazo a la colaboración interinstitucional, y un incorrecto entendimiento de lo que significa la autonomía de la Fiscalía General de la República (FGR) en un Estado de Derecho.

En materia de desaparición de personas, la propuesta plantea eliminar a la FGR como miembro del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB), al pretender derogar el Artículo 45, fracción III de la LGMD. Además, plantea derogar el artículo 24 que determina los supuestos en los que la FGR tiene competencia para investigar la desaparición de personas. Por último, propone modificar el artículo 68, en el que actualmente se dispone que las fiscalías y procuradurías “deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas”, incorporando al final la fórmula “por las autoridades competentes”, de modo que se explicita que tal búsqueda no es de su competencia.

Estas propuestas implican la negación del derecho de toda persona a ser buscada y pretenden sustraer a la FGR de las obligaciones constitucionales, convencionales y legales en la búsqueda de las personas desaparecidas. Tendría, además, como consecuencia el desconocimiento del Protocolo Homologado de Búsqueda, construido con las familias de personas desaparecidas, sociedad civil y comunidad internacional, en el que se determinan con claridad las obligaciones que todas las autoridades –incluida la FGR– tenemos en la búsqueda de personas desaparecidas y la obligatoria coordinación entre las mismas. Dado el actual diseño legal y competencial que rige las instituciones responsables de la búsqueda de personas, la participación proactiva de las instituciones responsables de la procuración de justicia es indispensable para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y no localizadas: eliminar sus obligaciones en la materia equivale a reducir masivamente los recursos, métodos y mecanismos disponibles para dar con el paradero de decenas de miles de personas desaparecidas.

La propuesta, además, pretende imponer mecanismos de subordinación –no de coordinación– de distintas instituciones de la administración pública federal –como la CNB– a la FGR, imponiendo sanciones administrativas y penales ante el desacato de dicha subordinación.

Asimismo, la propuesta plantea el regreso a una institución vertical y rígida que fragmenta las investigaciones, impide la realización de análisis contextuales, desconoce la importancia de la atracción de casos de alto impacto, trascendencia y relevancia, y desconoce la relación con las instituciones internacionales.

El debido funcionamiento y coordinación del Sistema Nacional de Búsqueda, que involucra distintas instituciones –fiscalías, comisiones de búsqueda, policías, consulados, entre otras autoridades–, es uno de los más grandes retos que tiene el Estado mexicano para dar respuesta a las demandas de verdad y justicia en materia de desaparición de personas.

En un país con más de 79,600 personas desaparecidas –víctimas de diversos delitos–, más de cuatro mil fosas clandestinas, con decenas de miles de cuerpos sin identificar, apenas 35 sentencias condenatorias de primera instancia a nivel nacional por los delitos de desaparición forzada y de desaparición cometida por particulares, y docenas de miles de investigaciones abiertas, lo que se esperaría es buscar reformas integrales con la participación ciudadana y de las demás instituciones del Estado mexicano para atender esta crisis, y no una para fragmentar aún más su abordaje. La compleja realidad que vive México exige un diálogo abierto y respetuoso que permita articular los esfuerzos y capacidades del Estado mexicano para garantizar los derechos de las personas y dar resultados concretos a favor de las víctimas.

La autonomía constitucional de la Fiscalía debe ser entendida, entre otros, como una garantía de acceso a la justicia, así como para evitar presiones ilegítimas en la investigación y lograr llevar los casos ante tribunales; y no como una fórmula para evitar la coordinación y rendición de cuentas, disociándose del resto del Estado.

La falta de resultados en materia de investigación y sanción de los responsables en materia de desaparición de personas a nivel nacional tiene un impacto directo en la prevención de la crisis en la materia, y en los derechos de verdad, justicia y reparación a que tienen derecho las víctimas y la sociedad mexicana. Cambiar la forma en la que se investigan los delitos y se procura verdad y justicia es uno de los retos más profundos de la transformación de la vida pública de México.

La CNB recuerda que ninguna reforma a la Ley General en Materia de Desaparición y otras leyes relacionadas con la desaparición de personas pueden aprobarse sin abrirse a un debate que reconozca y garantice el derecho a la participación activa de las familias de personas desaparecidas y sus representantes, así como a la participación de los demás miembros del Sistema Nacional de Búsqueda.

En consecuencia, la CNB solicita respetuosamente que se deseche la propuesta presentada y que se abra un parlamento abierto en el que se discutan reformas constitucionales y legales integrales en relación con, entre otros, los siguientes temas:

- 1) Dotar de herramientas legales a las comisiones de búsqueda de personas desaparecidas para incrementar la capacidad en la búsqueda y garantizar la eficacia procesal de la información recibida sobre las personas desaparecidas, así como los indicios recolectados en los lugares de hallazgos. Algunos de los temas más relevantes a discutir son dotarlas de carácter de primer respondiente en los sitios de hallazgos, la posibilidad de solicitar geolocalización, cateos, sábanas de llamadas y videograbaciones, entre otros.
- 2) Construir una política de beneficios por colaboración eficaz que impacte en el derecho de verdad y justicia en los casos de violaciones de derechos humanos, y en la que se incluya la participación de diferentes instituciones, como las comisiones de búsqueda.
- 3) Construir un sistema nacional de servicios periciales y forenses, independiente de las fiscalías y tribunales de justicia, para hacer frente de manera sistemática a la crisis forense.
- 4) Establecer la ruta para abandonar el modelo de competencia exclusiva de las fiscalías en materia de investigación criminal para habilitar a las distintas instituciones estatales capaces de detectar hechos delictivos, multiplicando así, las capacidades del Estado para dar respuesta a las demandas de verdad y justicia.
- 5) Traducir las posibilidades orgánicas previstas en la actual LOFGR en modelos de gestión y coordinación institucional entre la FGR, fiscalías estatales y demás instituciones de la administración pública federal –como las comisiones de búsqueda–, que garanticen un abordaje integral de casos complejos evitando la fragmentación de la información y atomización de capacidades para el esclarecimiento de los hechos y persecución penal de las personas responsables.
- 6) Replantear el modelo de competencias en materia de seguridad, investigación y persecución penal, para que la FGR pueda enfocar sus recursos en los casos de alto impacto, trascendencia y relevancia.

Anexo 3.

Comunicado: “El Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, por mayoría calificada, externa su desacuerdo con la iniciativa de reformas a *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República* y diversas disposiciones generales, al ser contrarias al esquema de búsqueda de personas creado por la Ley General en la materia y exhorta al Senado de la República a abrir un debate público sobre una reforma integral en materia de búsqueda e investigación”

COMUNICADO

El Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, por mayoría calificada, externa su desacuerdo con la iniciativa de reformas a Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y diversas disposiciones generales, al ser contrarias al esquema de búsqueda de personas creado por la Ley General en la materia y exhorta al Senado de la República a abrir un debate público sobre una reforma integral en materia de búsqueda e investigación.

De conformidad con el artículo 49, fracción V, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMD), el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB) tiene la facultad de *evaluar permanentemente las políticas públicas que se implementen para la búsqueda y localización de Personas Desaparecidas y No Localizadas*. En este sentido y por mayoría calificada, el SNB acordó lo siguiente:

- Exhortar la suspensión de cualquier sesión en el Senado que se pretenda realizar sobre la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y diversas disposiciones generales, al ser contrarias al esquema de búsqueda de personas creado por la Ley General, antes de que se valoren los comentarios de las familias, organizaciones de la sociedad civil y autoridades;
- En caso de continuar con la discusión de la presente iniciativa, se exige no realizar reforma alguna a la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, y no realizar modificación alguna a las funciones de la Fiscalía General de la República (FGR) que tenga un impacto negativo en la coordinación del SNB ni en la implementación del Protocolo Homologado de Búsqueda, y
- Se abra un proceso de reforma integral en materia de verdad y justicia que garantice el derecho a la participación de las familias de personas desaparecidas, así como la participación de todos los integrantes del SNB, y la sociedad en general.

En materia de desaparición de personas, la propuesta plantea eliminar a la FGR como miembro del SNB, al pretender derogar el Artículo 45, fracción III de la LGMD. Además, plantea derogar el artículo 24 que determina los supuestos en los que la FGR tiene competencia para investigar la desaparición de personas. Por último, propone modificar el artículo 68, en el que actualmente se dispone que las fiscalías y procuradurías “deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas”, incorporando al final la fórmula “por las autoridades competentes”, de modo que se explicita que tal búsqueda no es de su competencia.

Para el SNB estas propuestas implican la negación del derecho de toda persona a ser buscada y pretenden sustraer a la FGR de las obligaciones constitucionales, convencionales y legales en la búsqueda de las personas desaparecidas. Tendría, además, como consecuencia el desconocimiento del Protocolo Homologado de Búsqueda, construido con las familias de personas desaparecidas, sociedad civil y comunidad internacional, en el que se determinan con claridad las obligaciones que todas las autoridades tenemos en la búsqueda de personas desaparecidas y la obligatoria coordinación entre las mismas.

Dado el actual diseño legal y competencial que rige las instituciones responsables de la búsqueda de personas, la participación proactiva de las instituciones responsables de la procuración de justicia es indispensable y obligatoria para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y no localizadas: eliminar sus obligaciones en la materia equivale a reducir masivamente los recursos, métodos y mecanismos disponibles para dar con el paradero de decenas de miles de personas desaparecidas, así como el derecho de las mismas de verdad.

La propuesta podría, además, tener impacto negativo en el debido funcionamiento del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), así como replicarse en las fiscalías estatales y las legislaturas locales.

La propuesta, además, pretende imponer mecanismos de subordinación –no de coordinación– de distintas instituciones de la administración pública federal a la FGR, imponiendo sanciones administrativas y penales ante el desacato de dicha subordinación. Asimismo, la propuesta plantea el regreso a una institución vertical y rígida que fragmenta las investigaciones, impide la realización de análisis contextuales, desconoce la importancia de la atracción de casos de alto impacto, trascendencia y relevancia, y desconoce la relación con las instituciones internacionales. Pretende además, excediendo la autonomía de los agentes ministeriales, centralizando aún más el control sobre de los casos que tienen en investigación, política pública que ha quedado demostrada no ha sido efectiva para dar con la identidad y paradero de las personas.

El SNB involucra a distintas instituciones –fiscalías, comisiones de búsqueda, policías, consulados, entre otras autoridades–. El debido funcionamiento y coordinación del SNB es uno de los más grandes retos y compromisos que tiene el Estado mexicano para dar respuesta a las demandas de verdad y justicia en materia de desaparición de personas.

El SNB recuerda que ninguna reforma a la Ley General en Materia de Desaparición y otras leyes relacionadas con la desaparición de personas pueden aprobarse sin abrirse a un debate que reconozca y garantice el derecho a la participación activa de las familias de personas desaparecidas y sus representantes, así como a la participación de los demás miembros del SNB, en observancia al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos segundo y tercero, en cuanto al principio pro persona y el principio de progresividad a los Derechos Humanos.

El Acuerdo tomado el pasado 18 de diciembre en la Segunda Sesión Extraordinaria de 2020 del SNB fue aprobado por 36 integrantes del SNB, 3 abstenciones (2 con voto razonado) y 3 sin votación y será remitido oficialmente al Senado de la República.

Se comparte el link de la Sesión Extraordinaria realizada <https://www.facebook.com/1553993178067600/posts/2154202924713286/?d=n>

Anexo 4.

Acuerdo SNBP/003/2020 por el que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se pronuncia en relación con la iniciativa de reforma a la *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República* y otras normativas

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 44, 45, 46, 47 y 49 fracciones V, VII, XIV y XVII de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas tomó las siguientes:

CONSIDERACIONES

Que el 17 de noviembre de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Ley General en Materia de Desaparición), en el cual se establecieron las normas que determinan la distribución de competencias, la actuación de las personas servidoras públicas responsables de la búsqueda e investigación y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno;

Que en términos del artículo 44 de la Ley General en Materia de Desaparición, el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Sistema Nacional) tiene como objetivo diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado Mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas;

Que existe, ante el Senado de la República, una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y otras normas, entre ella la Ley General en Materia de Desaparición;

Que los artículos 45, 24 y 68 de la Ley General en Materia de Desaparición establecen lo siguiente:

Artículo 24. La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades federales cuando:

I. Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta Ley;

II. Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación;

III. Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier Tratado Internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley;

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la Entidad Federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, o

V. Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participó una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada.

La víctima podrá pedir al Ministerio Público de la Federación que solicite la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada.

Artículo 45. El Sistema Nacional se integra por:

- I. La persona titular de la Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. La persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores
- III. La persona titular de la Procuraduría General de la República;
- IV. La persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda; quién fungirá como Secretaria Ejecutiva;
- V. La persona titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- VI. Tres personas del Consejo Ciudadano que representen a cada uno de los sectores que lo integran;
- VII. La persona titular de la Policía Federal;
- VIII. Las personas titulares de las Comisiones Locales de Búsqueda, y
- IX. La persona que designe la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Artículo 68. La Procuraduría y las Procuradurías Locales deben contar con Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, las que deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas.

Las Fiscalías Especializadas a que se refiere el primer párrafo de este artículo deben contar con los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos especializados y multidisciplinarios y una unidad de análisis de contexto que se requieran para su efectiva operación, entre los que deberá contar con personal sustantivo ministerial, policial, pericial y de apoyo psicosocial.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a colaborar de forma eficaz con las Fiscalías Especializadas para el cumplimiento de la Ley.

Que la iniciativa propone derogar íntegramente el artículo 24, eliminar la fracción III del artículo 45, que implica eliminar al Titular de la Fiscalía General de la República como miembro del Sistema Nacional, y reformar el párrafo primero del artículo 68 de la Ley General en Materia de Desaparición;

Que la iniciativa propone, entre otras, reformas sustantivas al funcionamiento de la Fiscalía General de la República. Una de las reformas implica que, en el capítulo

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

relativo a la Coordinación establece que la subordinación de autoridades deberá de hacerse en coordinación con las autoridades de búsqueda;

Que ninguna reforma a la Ley General en Materia de Desaparición y otras leyes relacionadas con la desaparición de personas pueden aprobarse sin abrirse a un debate que reconozca y garantice el derecho a la participación activa de las familias de personas desaparecidas y sus representantes, así como a la participación de los demás miembros del Sistema Nacional;

Que la iniciativa, de aprobarse, implicaría una violación del derecho de toda persona a ser buscada, una violación al derecho de participación de las familias de personas desaparecidas, y un retroceso en la garantía del derecho a la justicia, y

Que, en ese contexto, las instituciones integrantes del Sistema Nacional adoptan por mayoría calificada, el siguiente:

Acuerdo SNBP/003/2020 por el que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se pronuncia en relación con la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y otras normativas

PRIMERO. Se abra un proceso de reforma integral en materia de verdad y justicia que garantice el derecho a la participación de las familias de personas desaparecidas, así como la participación de todos los integrantes del Sistema Nacional, y la sociedad en general.

SEGUNDO. En caso de continuar con la discusión de la presente iniciativa, se exige no realizar reforma alguna a la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, y no realizar modificación alguna a las funciones de la Fiscalía General de la República que tenga un impacto negativo en la coordinación del Sistema Nacional ni en la implementación del Protocolo Homologado de Búsqueda.

TERCERO. Exhortar la suspensión de cualquier sesión en el Senado que se pretenda realizar sobre el tema, antes de que se valoren los comentarios de las familias, organizaciones de la sociedad civil y autoridades.

A favor: 36

1. Secretaría de Gobernación
2. Comisión Nacional de Búsqueda
3. Secretaría de Relaciones Exteriores
4. Consejo Nacional Ciudadano
5. Consejo Nacional Ciudadano
6. Consejo Nacional Ciudadano
7. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
8. Comisión Local de Búsqueda de Aguascalientes
9. Comisión Local de Búsqueda de Baja California
10. Comisión Local de Búsqueda de Baja California Sur
11. Delegada de la Comisión Local de Búsqueda Campeche
12. Comisión Local de Búsqueda de Chiapas
13. Encargada de Despacho de la Comisión Local de Búsqueda de la Ciudad de México

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

14. Comisión Local de Búsqueda de Coahuila de Zaragoza
15. Comisión Local de Búsqueda de Colima
16. Comisión estatal de Búsqueda de Personas de Durango
17. Comisión Local de Búsqueda del Estado de México
18. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Guanajuato
19. Comisión Local de Búsqueda del estado de Guerrero
20. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Hidalgo
21. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Jalisco
22. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Michoacán
23. Comisión Local de Búsqueda del estado de Morelos
24. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Nayarit
25. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Nuevo León
26. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Puebla
27. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Querétaro
28. Comisión Local de Búsqueda de Quintana Roo
29. Comisión Local de Búsqueda de San Luis Potosí
30. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Sonora
31. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Tabasco
32. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Tamaulipas
33. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Tlaxcala
34. Encargada de Despacho del Estado de Veracruz
35. Encargada de Despacho de la Comisión estatal de Búsqueda de Personas de Yucatán
36. Comisión Local de Búsqueda del Estado de Zacatecas

Abstenciones: 3¹

1. Fiscalía General de la República
2. Conferencia Nacional de Procuración de Justicia
3. Guardia Nacional

¹ La Segunda Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas 2020, llevada a cabo el 18 de diciembre de 2020 está visible en la liga que sigue:
<https://www.facebook.com/1553993178067600/posts/2154202924713286/?d=n>

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

Hoja de firma del Acuerdo SNBP/003/2020 por el que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se pronuncia en relación con la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y otras normativas

Leído fue el presente Acuerdo, en la Ciudad de México a 18 de diciembre de dos mil veinte.



Karla Quintana Osuna

Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Con fundamento en lo previsto por los artículos 44 y 45, fracción IV de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

VOTO DE ABSTENCIÓN RAZONADO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA 2ª. SESIÓN EXTRAORDINARIA 2020 DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

1. La Fiscalía General de la República, reitera el compromiso de coadyuvar con las acciones que realiza la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de Búsqueda de todo el país, tal como se ha hecho en los últimos años, como exhaustivamente se expuso a lo largo de la sesión, en apego a las disposiciones constitucionales y legales que rigen la investigación y la persecución de los delitos en México.
2. Los artículos 21, 73 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus correlativos de las Constituciones Políticas de las entidades de la federación, establecen que la **función pública de la investigación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público**, tanto en el fuero federal como en el local.
3. La evolución del principio de división de poderes llevó al establecimiento de una nueva distribución de funciones y competencias para la atención de la necesidad toral de investigar y perseguir los delitos. Esto a través de **un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, que limitan y evitan el abuso en el ejercicio del poder público**. Al efecto, el Constituyente Permanente estableció un órgano constitucionalmente autónomo que realice esta función para un ejercicio independiente, científico y transparente que garantice objetividad y certeza en su actuación. Notas distintivas y características que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **determinó** el 7 de noviembre de 2006, al resolver la controversia constitucional 31/2006, de la que se derivó la tesis de jurisprudencia 20/2007.
4. Las disposiciones constitucionales señaladas, así como el Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen las normas que **deben observarse para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño**.
5. Estas disposiciones y el procedimiento penal están sujetas a **principios inalienables** que históricamente han regulado la actuación del poder público en la imputación de los delitos.
6. La violación a estos principios, incluso, **es causa de responsabilidad administrativa y penal** para la autoridad ministerial que no los atienda puntualmente.
7. Ahora bien, resulta fundamental destacar que **no le asiste la razón a quien sostenga** que el Ministerio Público pretende imponer mecanismos de subordinación a otras instancias públicas o privadas; esta apreciación es incorrecta.
8. Lo correcto es señalar que el propio Código Nacional de Procedimientos Penales en sus artículos 215, 222 y 360 establecen la **obligación de toda persona o servidor público** de proporcionar la información que le sea

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

requerida **por el Ministerio Público y la Policía en el ejercicio de sus funciones de investigación de un hecho delictivo concreto**, la obligación de ser entrevistado y de rendir testimonio.

9. Estos artículos, derecho positivo y vigente, hoy, a la letra, ordenan:

“Artículo 215. Obligación de suministrar información

Toda persona o servidor público está obligado a proporcionar oportunamente la información que requieran el Ministerio Público y la Policía en el ejercicio de sus funciones de investigación de un hecho delictivo concreto. En caso de ser citados para ser entrevistados por el Ministerio Público o la Policía, tienen obligación de comparecer y sólo podrán excusarse en los casos expresamente previstos en la ley. En caso de incumplimiento, se incurrirá en responsabilidad y será sancionado de conformidad con las leyes aplicables.”.

“Artículo 222. Deber de denunciar

Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.”

“Artículo 360. Deber de testificar

Toda persona tendrá la obligación de concurrir al proceso cuando sea citado y de declarar la verdad de cuanto conozca y le sea preguntado; así mismo, no deberá ocultar hechos, circunstancias o cualquier otra información que sea relevante para la solución de la controversia, salvo disposición en contrario.

El testigo no estará en la obligación de declarar sobre hechos por los que se le pueda fincar responsabilidad penal...”

10. Esta circunstancia, en forma alguna equivale a imponer mecanismos de subordinación, se trata del ejercicio de facultades que el Ministerio Público ya tiene hoy para conducir la investigación y sostener la imputación ante los juzgadores.
11. Resulta importante destacar que la Fiscalía General de la República desarrolló el “Protocolo Homologado de Investigación” que prevé la Ley

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

General, documento que fue aprobado por unanimidad el 13 de julio de 2018 por las y los procuradores y fiscales generales de justicia en el país, en la II Sesión Extraordinaria de la Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, cuyo extracto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio del mismo año.

12. La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República se ha alcanzado con posterioridad al diseño de diversas leyes secundarias que establecieron sistemas de coordinación interinstitucional para el logro de objetivos particulares.
13. Las modificaciones que se han propuesto a diversas leyes especiales, en ningún modo significan el abandono de las facultades que le corresponden al Ministerio Público, sino el reconocimiento de su nuevo estatus constitucional autónomo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Este estatus, ya está vigente, atento a lo que ordenó el artículo Sexto transitorio del Decreto de promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, conforme al cual las referencias normativas a la Procuraduría General de la República se entenderán referidas a la Fiscalía General de la República, pero, **en los términos de sus funciones constitucionales vigentes.**
14. El contenido de las reformas tiene el alcance de considerar al órgano autónomo en su nueva dimensión constitucional, sin abandonar ni la coordinación institucional ni las facultades que por ley le corresponden en la investigación y persecución de los delitos, incluido, desde luego, el de Desaparición Forzada o desaparición cometida por particulares.
15. Por ello, no coincidimos en que las reformas necesarias para el reconocimiento de la autonomía de la Fiscalía General de la República dañen de manera transversal el sistema de Derechos Humanos en México.
16. Por otra parte, resulta inexacto señalar que se pretende desaparecer el modelo de investigación establecido en los artículos 46, 48 y 49 de la Ley Orgánica vigente, nada más lejano de la realidad.
17. La Fiscalía General de la República diseñó un Modelo Colaborativo de investigación formado por equipos de investigación y litigación, que conducen su actuación a través de planes de investigación homologados, apoyados por los análisis de contexto, que contemplan acciones y tiempos para la actuación de policías y peritos bajo la conducción del Ministerio Público, lo que impide la fragmentación de las investigaciones; acciones y tiempos que son registrados y valorados por el Sistema de Evaluación de Resultados instituido por el Fiscal General de la República. Modelo que ha sido compartido con las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia en el país.
18. Este modelo está totalmente alejado de la idea de que se intenta regresar a una institución vertical y rígida. Por el contrario, se ha implantado un modelo de rápida respuesta a las personas justiciables y a las víctimas, con mediciones en la calidad de la atención, con una ventanilla única de

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

atención y con medición diaria de los resultados del personal sustantivo de la institución.

19. Estos cambios en la Fiscalía General de la República son irreversibles y de fondo, y han sido compartidos por su titular a las y los Fiscales del país.
20. La Fiscalía General de la República reitera su disposición de colaboración y coordinación interinstitucional, con las Comisiones Estatales de Búsqueda y con la Comisión Nacional.

Ciudad de México, 18 de Diciembre de 2020

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

VOTO DE ABSTENCIÓN RAZONADO DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA 2ª. SESIÓN EXTRAORDINARIA 2020 DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

1. Las Fiscalías y Procuradurías del país, integradas en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, reiteran el compromiso de coadyuvar con las acciones que realiza la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de Búsqueda de todo el país, tal como se ha hecho en los últimos años, en apego a las disposiciones constitucionales y legales que rigen la investigación y la persecución de los delitos en México.
2. Los artículos 21, 73 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus correlativos de las Constituciones Políticas de las entidades de la federación, establecen que la **función pública de la investigación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público**, tanto en el fuero federal como en el local.
3. La evolución del principio de división de poderes, llevó al establecimiento de una nueva distribución de funciones y competencias para la atención de la necesidad toral de investigar y perseguir los delitos. Esto a través de **un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, que limitan y evitan el abuso en el ejercicio del poder público**. Al efecto, el Constituyente Permanente estableció un órgano constitucionalmente autónomo que realice esta función para un ejercicio independiente, científico y transparente que garantice objetividad y certeza en su actuación. Notas distintivas y características que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **determinó** el 7 de noviembre de 2006, al resolver la controversia constitucional 31/2006, de la que se derivó la tesis de jurisprudencia 20/2007.
4. Las disposiciones constitucionales señaladas, así como el Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen las normas que **deben observarse para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño**.
5. Estas disposiciones y el procedimiento penal están sujetas a **principios inalienables** que históricamente han regulado la actuación del poder público en la imputación de los delitos.
6. La violación a estos principios, incluso, **es causa de responsabilidad administrativa y penal** para la autoridad ministerial que no los atienda puntualmente.
7. Ahora bien, resulta fundamental destacar que **no le asiste la razón a quien sostenga** que el Ministerio Público pretende imponer mecanismos de subordinación a otras instancias públicas o privadas; esta apreciación es incorrecta.

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

8. Lo correcto es señalar que el propio Código Nacional de Procedimientos Penales en sus artículos 215, 222 y 360 establecen la **obligación de toda persona o servidor público** de proporcionar la información que le sea requerida **por el Ministerio Público y la Policía en el ejercicio de sus funciones de investigación de un hecho delictivo concreto**, la obligación de ser entrevistado y de rendir testimonio.

9. Estos artículos, derecho positivo y vigente, hoy, a la letra, ordenan:

Artículo 215. Obligación de suministrar información

Toda persona o servidor público está obligado a proporcionar oportunamente la información que requieran el Ministerio Público y la Policía en el ejercicio de sus funciones de investigación de un hecho delictivo concreto. En caso de ser citados para ser entrevistados por el Ministerio Público o la Policía, tienen obligación de comparecer y sólo podrán excusarse en los casos expresamente previstos en la ley. En caso de incumplimiento, se incurrirá en responsabilidad y será sancionado de conformidad con las leyes aplicables.

Artículo 222. Deber de denunciar

Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

Artículo 360. Deber de testificar

Toda persona tendrá la obligación de concurrir al proceso cuando sea citado y de declarar la verdad de cuanto conozca y le sea preguntado; así mismo, no deberá ocultar hechos, circunstancias o cualquier otra información que sea relevante para la solución de la controversia, salvo disposición en contrario.

El testigo no estará en la obligación de declarar sobre hechos por los que se le pueda fincar responsabilidad penal.

10. Esta circunstancia, en forma alguna equivale a imponer mecanismos de subordinación, se trata del ejercicio de facultades que el Ministerio Público ya tiene hoy para conducir la investigación y sostener la imputación ante los juzgadores.

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

11. Resulta importante destacar que, las instancias de procuración de justicia del país han emitido el Protocolo Homologado de Investigación que prevé la Ley General, documento que fue aprobado por unanimidad el 13 de julio de 2018 en la II Sesión Extraordinaria de la Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, cuyo extracto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio del mismo año.
12. La autonomía constitucional de las Fiscalías, en los ámbitos federal y estatal, se ha alcanzado con posterioridad al diseño de diversas leyes secundarias que establecieron sistemas de coordinación interinstitucional para el logro de objetivos particulares.
13. Las modificaciones que se han propuesto a diversas leyes especiales, en ningún modo significan el abandono de las facultades que le corresponden al Ministerio Público, sino el reconocimiento de su nuevo estatus constitucional autónomo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Este estatus, ya está vigente, atento a lo que ordenó el artículo Sexto transitorio del Decreto de promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, conforme al cual las referencias normativas a la Procuraduría General de la República se entenderán referidas a la Fiscalía General de la República, pero, **en los términos de sus funciones constitucionales vigentes.**
14. El contenido de las reformas tiene el alcance de considerar al órgano autónomo en su nueva dimensión constitucional, sin abandonar ni la coordinación institucional ni las facultades que por ley le corresponden en la investigación y persecución de los delitos, incluido, desde luego, el de Desaparición Forzada o desaparición por particulares.
15. Por ello, no coincidimos en que las reformas necesarias para el reconocimiento de la autonomía de la Fiscalía General y las Fiscalías locales dañe de manera transversal el sistema de Derechos Humanos en México.
16. Por otra parte, resulta inexacto señalar que se pretende desaparecer el modelo de investigación establecido en los artículos 46, 48 y 49 de la Ley Orgánica vigente, nada más lejano de la realidad.
17. La Fiscalía General de la República ha compartido con las Fiscalías y Procuradurías Locales un Modelo Colaborativo de investigación formado por equipos de investigación y litigación, que conducen su actuación a través de planes de investigación homologados, apoyados por los análisis de contexto, que contemplan acciones y tiempos para la actuación de policías y peritos bajo la conducción del Ministerio Público, lo que impide la fragmentación de las investigaciones; acciones y tiempos que son registrados y valorados por el Sistema de Evaluación de Resultados instituido por el Fiscal General de la República.
18. Este modelo está totalmente alejado de la idea de que se intenta regresar a una institución vertical y rígida. Por el contrario, se ha implantado un modelo de rápida respuesta a las personas justiciables y a las víctimas, con

SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS

mediciones en la calidad de la atención, con una ventanilla única de atención y con medición diaria de los resultados del personal sustantivo de la institución.

19. Estos cambios en la Fiscalía General de la República son irreversibles y de fondo, y han sido compartidos por su titular a las y los Fiscales del país.
20. Finalmente, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, reitera su disposición de colaboración y coordinación interinstitucional, con las Comisiones Estatales de Búsqueda y con la Comisión Nacional.

Ciudad de México, 18 de Diciembre de 2020

Anexo 5.

Comunicado: “La Comisión Nacional de Búsqueda reitera su rechazo a la iniciativa de *Ley Orgánica de la FGR* y de reforma diversas disposiciones generales; insiste en la obligación de garantizar el derecho a la participación de las familias de personas desaparecidas y presenta una propuesta para comenzar un debate público sobre una reforma integral”

Ciudad de México 29 de diciembre de 2020

COMUNICADO

La Comisión Nacional de Búsqueda reitera su rechazo a la iniciativa de Ley Orgánica de la FGR y de reforma diversas disposiciones generales; insiste en la obligación de garantizar el derecho a la participación de las familias de personas desaparecidas y presenta una propuesta para comenzar un debate público sobre una reforma integral

En México existen, al 28 de diciembre de 2020, 82,881 personas reportadas como desaparecidas –víctimas de diversos delitos–, más de cuatro mil fosas clandestinas, con decenas de miles de cuerpos sin identificar, apenas 35 sentencias condenatorias de primera instancia a nivel nacional por los delitos de desaparición forzada y de desaparición cometida por particulares, y docenas de miles de investigaciones abiertas.

En virtud de que el Senado de la República ha abierto un “Parlamento Abierto a través del café temático a distancia” y que es de público conocimiento que pretende continuar con la discusión de la iniciativa de Ley Orgánica de la FGR (LOFGR) y de reforma a otras normas, en periodo extraordinario de sesiones, la Comisión Nacional de Búsqueda hace las siguientes manifestaciones.

En primer lugar y en seguimiento a las comunicaciones remitidas oficialmente al Senado de la República en relación con la iniciativa, la CNB reitera su solicitud para que:

PRIMERO. Se abra un proceso de reforma integral en materia de verdad y justicia que garantice el derecho a la participación de las familias de personas desaparecidas, así como la participación de todos los integrantes del Sistema Nacional, y la sociedad en general.

SEGUNDO. En caso de continuar con la discusión de la presente iniciativa, se exige no realizar reforma alguna a la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, y no realizar modificación alguna a las funciones de la Fiscalía General de la República que tenga un impacto negativo en la coordinación del Sistema Nacional ni en la implementación del Protocolo Homologado de Búsqueda.

TERCERO. Exhortar la suspensión de cualquier sesión en el Senado que se pretenda realizar sobre el tema, antes de que se valoren los comentarios de las familias, organizaciones de la sociedad civil y autoridades.

En segundo lugar, la CNB recuerda –nuevamente– que de conformidad con la Ley General en Materia de Desaparición y los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas aprobados por las Naciones Unidas, **cualquier reforma, ley o política pública en relación con la desaparición de personas debe hacerse con la participación activa de las familias de personas desaparecidas**. Además, debe tomarse seriamente en consideración a los integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda, y a la sociedad en general.

Reconocemos la intención de la Comisión de Justicia del Senado de buscar nuevos formatos para que la sociedad en general pueda participar en los diferentes debates. Sin embargo,

este ejercicio no sustituye –ni puede pretender sustituir– de manera alguna el derecho a la participación de las familias de personas desaparecidas. En este sentido, la CNB reitera la exigencia de que se abra una discusión pública con las familias y la sociedad en general, y que se suspenda la discusión en sesión extraordinaria para permitir mayor análisis al respecto, y para que los diferentes actores sociales puedan, en debido momento, no solo participar y opinar, sino presentar propuestas para una reforma integral en materia de justicia.

Cualquier reforma que impacte directa o indirectamente en los derechos a la verdad y a la justicia tiene que ser discutida de la manera más transparente y participativa posible. Además, es indispensable partir de un diagnóstico objetivo que tome en cuenta a todas las partes que trabajan y, en gran medida, dependen del buen desempeño de la Fiscalía para el logro de su propia misión. **Esta discusión es una oportunidad para la definición de objetivos claros que permitan alinear la expectativa de la sociedad sobre el trabajo no sólo de la FGR, sino de todas las instituciones que, como Estado mexicano, debemos dar respuesta conjuntamente a los derechos de verdad y justicia.** En consecuencia, este ejercicio tiene que partir de las necesidades percibidas en terreno, por todas las instituciones, especialmente las comisiones de búsqueda, y primordialmente por las familias de miles de personas desaparecidas cuya exigencia de justicia es el principal motor de la transformación del sistema de justicia en nuestro país.

Ahora bien, para continuar esta discusión, pero desde una perspectiva más integral, en tercer lugar, **la CNB presentó al Senado una propuesta que permitiría garantizar de mejor manera el derecho de toda persona a ser buscada, frente a una necesaria reforma en materia de justicia y de las competencias tanto de las fiscalías como las comisiones de búsqueda.** En ese sentido, se propone abrir la discusión de los siguientes temas que implicarían reformas constitucionales y legales: replantear la conducción y mando a cargo del Ministerio Público; compartir funciones que pueden ser consideradas tanto diligencias de investigación como acciones de búsqueda, entre las fiscalías y comisiones de búsqueda; reconocer el carácter de primer respondiente a las comisiones de búsqueda; ampliar el margen de negociación de los criterios de oportunidad, beneficios por colaboración eficaz o atenuantes de responsabilidad, desde antes de la denuncia hasta la etapa de ejecución; y replantear la estructura forense pensando en crear un Sistema Nacional Forense. (<https://www.dropbox.com/s/icva9e3o1g58fii/CNB%20%20Iniciativa%20LOFGR%202812020D.pdf?dl=0>)

Estos temas son solo algunos de los relacionados con la creación o mejora de los medios para garantizar el goce y ejercicio del derecho de toda persona a ser buscada y deberán, necesariamente, ser discutidos, fortalecidos y ampliados en una discusión abierta, transparente y con vocación transformadora de una verdadera reforma integral en materia de verdad y justicia, que no sólo abarque la Ley General en Materia de Desaparición.

Se reitera que esta necesaria discusión debe garantizar siempre el derecho de las familias a la participación en la misma, los miembros del Sistema Nacional de Búsqueda, organizaciones internacionales y la sociedad en general.

Sin embargo, **las propuestas referidas no tendrían el impacto deseado si se insiste –paralela o separadamente– en regresar a un modelo de Fiscalía que se tenía con anterioridad a la vigente LOFGR,** pues desarticularía el trabajo coordinado, limitaría el

derecho de las familias a la información y participación en sus investigaciones, impondría a la FGR sobre las demás autoridades federales, entre otros.

Como se ha manifestado, la propuesta actual ante el Senado plantea el regreso a una institución vertical y rígida que fragmenta las investigaciones, impide la realización de análisis contextuales, desconoce la importancia de la atracción de casos de alto impacto, trascendencia y relevancia, y desconoce la relación con las instituciones internacionales. Adicionalmente, en Sesión Extraordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda celebrada el 18 de diciembre de 2020, la representante de la FGR manifestó –entre otras cosas– que, debido a la autonomía de dicha institución, ésta sería invitada del Sistema Nacional de Búsqueda y no como miembro integrante de la misma.

La autonomía constitucional de la Fiscalía debe ser entendida, entre otros, como una garantía de acceso a la justicia y no como una fórmula para evitar la coordinación y rendición de cuentas, disociándose del resto del Estado. El objetivo de la autonomía radica en evitar que las Fiscalías en general y sus integrantes en particular, se vean sometidas a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de entes ajenos o incluso, en el caso de los agentes en particular, por parte de su misma institución. En lo que respecta a la función específica de las y los fiscales, la Corte Interamericana ha insistido en la garantía de una investigación independiente y objetiva, donde las autoridades a cargo de la investigación y persecución deben gozar de independencia, de jure y de facto, lo que requiere “no sólo independencia jerárquica o institucional, sino también independencia real”. Asimismo, tal como lo ha expresado la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, los fiscales “son actores centrales en el funcionamiento del estado de derecho”, razón por la cual su quehacer debe entenderse en un sistema integral que garantice los derechos de verdad y la justicia, y no como un ente aislado.

Pretender que la autonomía constitucional implique, además, un cambio de estatus que obligue a la FGR abandonar las instancias de coordinación interinstitucional es una interpretación contraria a la garantía de los derechos de verdad y justicia, más aún cuando ser parte de un Sistema –como miembro, no como invitado– trae consigo no solo la articulación con las distintas instituciones, sino obligaciones concretas para su correcto funcionamiento (como las establecidas en el Protocolo Homologado de Búsqueda), e implica, además, un mecanismo de rendición de cuentas a las víctimas.

Cambiar la forma en la que se investigan los delitos y se procura verdad y justicia es uno de los retos más profundos de la transformación de la vida pública de México. Lo que se espera de un debate democrático es buscar reformas integrales de verdad y justicia, con la participación ciudadana y de las demás instituciones del Estado mexicano para atender esta crisis, y no una para fragmentar aún más su abordaje.

En ese sentido, se reitera respetuosamente la solicitud de suspender la discusión del proyecto en los términos planteados y abrir un debate ciudadano, con la participación de todos los actores involucrados, otorgando al análisis y discusión el debido tiempo de reflexión.

Finalmente, y pese a que la CNB se manifiesta abiertamente en contra de que se discuta y apruebe la iniciativa presentada, se presentó un cuadro con comentarios a la misma, esperando que el Senado aplaze la discusión por las razones expresadas.

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