

# SITUACIÓN DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DEL SISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO



## INFORME DE AUDIENCIA

Audiencia celebrada el 17 de marzo de 2017

**161** Período Ordinario de Sesiones  
CIDH

#Fiscalía  
QueSirva

# #Fiscalía QueSirva

**#FiscalíaQueSirva** es un colectivo de organizaciones civiles, académicos, víctimas, líderes sociales y empresariales que busca reducir la impunidad en México a través de la creación de instituciones que investiguen delitos de forma eficaz e imparcial.

El Colectivo se formó en octubre de 2016 para atender las preocupaciones existentes sobre la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en 2014 que transformaría la Procuraduría General de la República (PGR) en la Fiscalía General de la República (FGR) luego de la designación sin contrapesos legislativos de Raúl Cervantes el 25 de octubre de 2016 como nuevo Procurador y su anuncio público como Fiscal por 9 años.

Actualmente las acciones del colectivo giran en torno a dos acciones clave: Lograr un proceso público de designación del Fiscal General que garantice la elección de una persona con base en su independencia, su mérito y su prestigio y lograr un diseño institucional para la nueva fiscalía que prometa un cambio sustantivo respecto de la PGR y logre reducir la impunidad de delitos de alto impacto social.

## SUSCRIBEN

ARTICLE 19 Oficina la México y Centroamérica  
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez  
A.C. (PRODH)  
Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.  
(CADHAC)  
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos  
Humanos (CMDPDH)  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.  
Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de  
Derecho (FJEDD)  
Grupo de Información en Reproducción Elegida, AC  
(GIRE)  
Instituto para la Justicia Procesal Penal (IJPP)  
Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB)  
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia  
A.C. (IMDHD)  
Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI  
A.C.)  
Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D)  
Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las  
Casas (FRAYBA)  
México Unido Contra la Delincuencia A.C. (MUCD)  
Servicios de Asesoría para la Paz (SERAPAZ)  
Centro de Derechos Humanos de las Mujeres A.C.  
Denise Dresser  
Guadalupe Barrena Nájera  
Maite Azuela  
Carolina Pimentel  
Layda Negrete  
Alfredo Lecona Martínez  
Ernesto López Portillo  
Catalina Pérez Correa  
Gonzalo Ibarra  
Eliana García  
María Novoa  
Ina Zoon  
Iván García Garate  
Jorge Javier Romero  
Pablo Girault  
Daniel Vázquez  
José Mario de la Garza Marroquín  
Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México

(FUNDEM) integrada por familiares de personas desapare-  
cidas en todo México.  
Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila  
(FUUNDEC) integrada familiares de personas desapareci-  
das en el estado de Coahuila.  
Confederación Patronal de la República Mexicana (CO-  
PARMEX)  
Fundación para el Debido Proceso (DPLF)  
Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos  
(WOLA)  
Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Hum-  
anos "Todos los Derechos para Todas y Todos" (conforma-  
da por 80 organizaciones en 21 estados de la República  
mexicana):  
Agenda LGBT (Estado de México); Alianza Sierra Ma-  
dre, A.C. (Chihuahua); Asistencia Legal por los Derechos  
Humanos, A.C. (AsiLegal) (Ciudad de México); Asociación  
Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas, A.C. (AJA-  
GI) (Guadalajara, Jal.); Bowerasa, A.C. "Haciendo Cami-  
no" (Chihuahua, Chih.); Casa del Migrante Saltillo (Saltillo,  
Coah.); Católicas por el Derecho a Decidir, A.C. (Ciudad  
de México); Centro "Fray Julián Garcés" Derechos Hum-  
anos y Desarrollo Local, A. C. (Tlaxcala, Tlax.); Centro de  
Apoyo al Trabajador, A.C. (CAT) (Ciudad de México); Cen-  
tro de Derechos Humanos "Don Sergio" (Jiutepec, Mor.);  
Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de Las  
Casas", A. C. (San Cristóbal de Las Casas, Chis); Centro  
de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P.",  
A. C. (Ciudad de México); Centro de Derechos Humanos  
"Fray Matías de Córdoba", A.C. (Tapachula, Chis.); Centro  
de Derechos Humanos "Juan Gerardi", A. C. (Torreón,  
Coah.); Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín  
Pro Juárez", A. C. (Ciudad de México); Centro de Dere-  
chos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A. C. (Tlapa,  
Gro.); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Chi-  
huahua); Centro de Derechos Humanos de los Pueblos  
del Sur de Veracruz "Bety Cariño", A.C. (Tatahuicapan de  
Juárez, Ver.); Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa,  
A.C (Tonalá, Chis.); Centro de Derechos Humanos Paso  
del Norte (Cd. Juárez, Chih.); Centro de Derechos Hum-  
anos Toaltepeyolo (Orizaba, Veracruz); Centro de Derechos  
Humanos Victoria Diez, A.C. (León, Gto.); Centro de De-

rechos Humanos Zeferino Ladrillero (CDHZL) (Estado de México); Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto", A. C. (Oaxaca, Oax.); Centro de Derechos Indígenas A. C. (Bachajón, Chis.); Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica A. C. (Propuesta Cívica) (Ciudad de México); Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A. C. (CEPAD) (Guadalajara, Jal.); Centro de los Derechos del Migrante (Ciudad de México); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-DF) (Ciudad de México); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-Guadalajara) (Guadalajara, Jal.); Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios", A.C. (Saltillo, Coah.); Centro Juvenil Generando Dignidad (Comalcalco, Tabasco); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) (Ciudad de México); Centro Mujeres (La Paz, BCS.); Centro Regional de Defensa de DDHH José María Morelos y Pavón, A.C. (Chilapa, Gro.); Centro Regional de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco", A.C. (BARCA) (Oaxaca, Oax.); Ciencia Social Alternativa, A.C. KOOKAY (Mérida, Yuc.); Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, A.C. (CILADHAC) (Torreón, Coah.); Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (CCTI) (Ciudad de México); Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos, A.C. (CEPAZDH) (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán, A.C. (Tehuacán, Pue.); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (COSYDDHAC) (Chihuahua, Chih.); Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. (CIDHMOR) (Cuernavaca, Mor.); Comisión Regional de Derechos Humanos "Mahatma Gandhi", A. C. (Tuxtepec, Oax.); Comité Cerezo (Ciudad de México); Comité Cristiano de Solidaridad Monseñor Romero (Ciudad de México); Comité de Defensa de las Libertades Indígenas (Palenque, Chis.); Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C. (CODIGODH) (Oaxaca, Oax.); Comité de Derechos Humanos "Fr. Pedro Lorenzo de la Nada", A. C. (Ocosingo, Chis.); Comité de Derechos Humanos "Sierra Norte de Veracruz", A. C. (Huayacocotla, Ver.); Comité de Derechos Humanos Ajusco (Ciudad de México); Comité de Derechos Humanos de Colima, A. C. (Colima, Col.); Comité de Derechos Humanos de Comalcalco, A. C. (CODEHUCO) (Comalcalco, Tab); Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A. C. (CODEHUTAB)

(Villahermosa, Tab); Comité de Derechos Humanos y Orientación Miguel Hidalgo, A. C. (Dolores Hidalgo, Gto.); Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos "Hasta Encontrarlos" (Ciudad de México); Comité Sergio Méndez Arceo Pro Derechos Humanos de Tulancingo, Hgo A.C. (Tulancingo, Hgo.); Consultoría Técnica Comunitaria AC (CONTEC) (Chihuahua); El Caracol, A.C (Ciudad de México); Estancia del Migrante González y Martínez, A.C. (Querétaro, Qro.); Frente Cívico Sinaloense. Secretaría de Derechos Humanos (Culiacán, Sin.); Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Ciudad de México); Indignación, A. C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Mérida, Yuc.); Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. Universidad Iberoamericana- Puebla (Puebla, Pue.); Instituto Guerrerense de Derechos Humanos, A. C. (Chilpancingo, Gro.); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (Ciudad de México); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C. (IMDEC) (Guadalajara, Jal.); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz (Guadalajara, Jal.); Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C. (Ciudad de México); La 72, Hogar-Refugio para Personas Migrantes (La 72) (Tenosique, Tabasco); Mujeres Indígenas por la Conservación, Investigación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales, A. C. (CIARENA) (Oaxaca); Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. (ODI) (Ciudad de México), Programa Universitario de Derechos Humanos. UIA –León (León, Gto.); Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESCAC) (Estado de México); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC) (Ciudad de México); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) (Ciudad de México); Respuesta Alternativa, A. C. Servicio de Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario (San Luis Potosí); Servicio, Paz y Justicia de Tabasco, A.C. (SERPATAB) (Villahermosa, Tab.); Servicios de Inclusión Integral, A.C. (SEIINAC) (Pachuca, Hgo.); Tequio Jurídico A.C. (Oaxaca, Oax.); Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes AC (San Cristobal de las Casas, Chiapas).



## DELEGACIÓN DURANTE LA AUDIENCIA

Ana Lorena Delgadillo, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD)

Rocío Culebro, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (IMDHD)

Layda Negrete, investigadora mexicana en temas de justicia penal

Valeriano Suárez, Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)

Alfredo Lecona, defensor mexicano de derechos humanos

Ursula Indacochea, Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

---

## COMITÉ REDACTOR DEL INFORME

Ana Lorena Delgadillo, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD)

Ximena Suárez, Washington Office on Latin America (WOLA)

Alejandro Jiménez, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (IMDHD)

Daniel Vázquez, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México)

Jimena Fuentes, Projusticia

Simón Hernández, defensor mexicano de derechos humanos

Ursula Indacochea, Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

---

## COMITÉ REVISOR DEL INFORME

Ana Dulce Aguilar, Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP)

Carlos Ríos, académico mexicano, investigador en derecho penal y sistema acusatorio

María Novoa, investigadora especialista en diseño y evaluación de políticas públicas y reforma judicial

Ernesto López Portillo, consultor internacional en seguridad ciudadana



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	Pág. 7
1. SOBRE LA AUTONOMÍA DE LOS SISTEMAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SUS MANIFESTACIONES	Pág. 13
2. EL SISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO	Pág. 17
3. AUSENCIA DE MECANISMOS EFECTIVOS PARA IMPUGNAR EL NOMBRAMIENTO DEL TITULAR DEL ÓRGANO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO	Pág. 33
4. PROPUESTA DE LOS MÍNIMOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MODELOS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO	Pág. 34
5. LA CONSOLIDACIÓN DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AUTÓNOMA, COMO UN INSTRUMENTO INDISPENSABLE DENTRO DE UN PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD	Pág. 37
6. PEDIDOS A LA COMISIÓN INTERAMERICANA	Pág. 38

# INTRODUCCIÓN

## LA INDEPENDENCIA DEL SISTEMA DE JUSTICIA CONSTITUYE UNO DE LOS PILARES FUNDAMENTALES DE TODO SISTEMA DEMOCRÁTICO.

La actuación independiente de la judicatura es una garantía de la vigencia del ordenamiento jurídico, y especialmente de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, que se encuentran en la base de todo Estado Democrático de Derecho, permitiendo hacer efectivo el control del poder y el cumplimiento de la ley mediante mecanismos jurisdiccionales.

Es por ello que los diversos sistemas de protección de derechos humanos se han ocupado de analizar y establecer estándares internacionales acerca de las condiciones necesarias para garantizar la independencia de la judicatura, así como para identificar los principales obstáculos que impiden su existencia.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha reconocido la garantía de la independencia judicial como un derecho humano, en el artículo XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, “por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial”.

La Comisión Interamericana de Derechos, desde el 2006 con su *Informe sobre la Situación de los Defensores y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, ha considerado a los operadores de justicia como una categoría especial de defensores de derechos humanos en situación de indefensión, comprendiendo dentro de esta categoría, no solo a

los jueces y magistrados, **sino también a los fiscales**, y a los defensores públicos.

A su vez, en su *Segundo Informe* realizado en el 2011, dedicó un apartado especial a la independencia e imparcialidad de los *operadores de justicia*, estableciendo en el párrafo 357, que “en virtud de la garantía de independencia, desde el punto de vista institucional, los juzgadores que hacen parte de la función jurisdiccional del Estado deben ejercer sus funciones sin ser objeto de injerencias indebidas por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, las partes del proceso, los actores sociales, y otros órganos vinculados a la administración de justicia.”

La CIDH ha venido dando especial atención a la situación de la independencia y autonomía de la administración de justicia en sus informes de país, como se aprecia claramente en el informe emitido en 2016 sobre la situación de los derechos humanos en México.

Por su parte, en diversos pronunciamientos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que uno de los propósitos de la separación de poderes, es precisamente, garantizar la independencia de los órganos del sistema de justicia. A través de diversas sentencias, como en las emitidas en los casos *Tribunal Constitucional vs. Perú*, *Palamará Iribarne vs. Chile*, *Apitz Barbera vs. Venezuela*, y recientemente en el caso *Lopez Lone y Otros vs. Honduras*, por citar algunos, la Corte ha establecido claramente la obligación de los Estados de respetar y garantizar la independencia judicial.

La CIDH ha sistematizado los estándares ya existentes, y avanzado en la formulación de nuevos es-

tándares, en su Informe titulado *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia: Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, emitido en el año 2013.

Sin embargo, el tema de la independencia de los órganos del sistema de justicia, ha sido tradicionalmente abordado por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, casi exclusivamente, **desde la perspectiva de los jueces, pero no se ha prestado la misma atención a la situación de los órganos de procuración de justicia**, quienes, por la naturaleza de sus funciones, requieren de la formulación de algunos estándares específicos, aun cuando muchos de los estándares ya existentes puedan serles aplicables.

En efecto, **el SIDH no ha realizado aun una reflexión extensa sobre la autonomía del Ministerio Público como una garantía específica protegida por la Convención Americana de Derechos Humanos**, pese a la importancia que esta autonomía supone:

- para **garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas** (especialmente cuando las conductas antijurídicas calificadas como delitos, constituyen a su vez, graves violaciones de derechos humanos);
- para **respetar los derechos del imputado en el proceso penal** (especialmente, su derecho a la presunción de inocencia), y
- para **el cumplimiento del deber estatal de investigar y sancionar** los delitos y las violaciones a derechos humanos.

Efectivamente, solo un Ministerio Público que pueda actuar con autonomía, será capaz de investigar y

perseguir las conductas criminales con objetividad, sin importar si éstas comprometen a altos funcionarios estatales de los otros poderes.

Del mismo modo, solo un Ministerio Público autónomo, podrá resistir presiones indebidas y hacer frente a los intentos de influenciar sus decisiones acerca del curso de una investigación o el ejercicio de la acción penal, y no cederá a la pretensión de utilizar indebidamente (o políticamente) el poder punitivo del Estado para reprimir la protesta social legítima, o para desalentar los reclamos de minorías o grupos en situación de vulnerabilidad.

En esa línea, en su *Segundo Informe*, la CIDH ha reconocido que “la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos puede tener un impacto sobre su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso de la investigación así como en las implicaciones que tenga en el debido proceso”.<sup>1</sup>

Esta necesaria reflexión sobre la **autonomía del Ministerio Público** respecto de otros poderes requiere, entre otras cosas, que desde el SIDH se aborde expresamente temas como las garantías que deben revestir **los procesos de selección y nombramiento de las altas autoridades del sistema de procuración de justicia, como los Fiscales y/o Procuradores Generales, o de aquellas que los protegen frente a la remoción discrecional** por parte de los poderes políticos.

Aun cuando pueda parecer innecesario, en una región donde todavía se sigue utilizando mecanismos políticos para elegir a estos altos funcionarios –sin los contrapesos de la transparencia, la publicidad, y

<sup>1</sup> CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en Las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre 2011, párrafo 37.



la participación ciudadana -, en la que muchos Ministerios Públicos siguen estando adscritos o vinculados al Poder Ejecutivo –formalmente o no-, y en la que no existen recursos efectivos para impugnar las designaciones realizadas por motivos indebidos, resulta importante insistir en el deber estatal de contar con procedimientos de selección que incorporen perfiles claros, que estén orientados a la identificación del mérito, y que analicen los vínculos y conflictos de interés de las y los candidatos.

Otros aspectos que afectan la autonomía institucional de los sistemas de procuración de justicia y la autonomía personal de los y las fiscales, comprenden el desarrollo de garantías de diseño institucional, la posibilidad de recibir instrucciones generales en materia de persecución criminal, la creación de un servicio profesional de carrera fiscal, los mecanismos de rendición de cuentas, las relaciones con la policía, los criterios de asignación de casos, entre muchos otros.

El análisis de estos temas no puede hacerse exclusivamente desde los estándares sobre independencia judicial, por diversos motivos. Quizás el más importante, sea que, a diferencia de los jueces(zas) y magistrados(as), que deben adoptar la posición procesal de un *tercero imparcial*; **a los fiscales les corresponde asumir la defensa del interés público y la representación de la sociedad en el proceso penal, por lo que no pueden considerarse un sujeto procesal neutral**, aun cuando deban ejercer su labor con objetividad y lealtad procesal hacia los derechos del imputado y considerando la posición de las víctimas.

Es importante apuntar aquí, que la defensa del interés público por parte de los fiscales no debe confundirse con una defensa del interés del Estado, de un gobierno, de un partido político, o de cualquier otra

institución estatal. Aun cuando sus posiciones puedan coincidir, el Ministerio Público tampoco puede ser confundido con el defensor de las víctimas. La posición del fiscal es, con algunas variaciones según el sistema procesal de que se trate, la de actuar en defensa de los bienes jurídicos lesionados por la conducta criminal, y en esa línea, dirigir la investigación o acusar cuando, de acuerdo a su mejor entendimiento de la ley y de los hechos, existan elementos suficientes para hacerlo.

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados, Gabriela Knaul, manifestó al respecto que “los fiscales deberán tener presente la situación del sospechoso y de la víctima, protegiendo al mismo tiempo el interés público” y que “deben permanecer ajenos a los intereses personales o de otra índole, así como a las presiones del público o de los medios”.<sup>2</sup>

Otra razón que desaconseja utilizar irreflexivamente los estándares sobre independencia judicial, para evaluar los factores que afectan la actuación fiscal, es el alto nivel de coordinación que debe desarrollar el Ministerio Público con otras agencias estatales (cuerpos de seguridad policial, agencias técnicas especializadas, comisión de protección de víctimas, servicios forenses, entre otros), y que no está presente dentro de las funciones que ordinariamente realiza la judicatura.

Por ejemplo, cuando deben formularse políticas públicas en materia de persecución criminal, es preciso que el Ministerio Público procese, elabore y comparta cierta información que otras agencias gubernamentales le solicitan, y con las cuales debe actuar

2 Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19*, 07 de junio de 2012, párrafo 50. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/138/17/PDF/G1213817.pdf?OpenElement>

coordinadamente, lo que bajo el prisma de la independencia judicial podría ser considerado como una intromisión indebida, o sería difícil de alcanzar.

Pese a lo anterior, **en el Derecho Internacional existen muy pocos documentos que abordan de manera especializada, las garantías de la autonomía institucional de los Ministerios Públicos y de la autonomía personal de las y los fiscales.**

En el marco de **Naciones Unidas**, la Relatoría Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, en su informe anual ante el Consejo de Derechos Humanos de fecha 07 de junio de 2012<sup>3</sup>, reconoció la ausencia de normas internacionales sobre fiscales, que explicó debido a la amplia variedad de regímenes de justicia penal existentes en el mundo y en las diferencias en la función y el estatuto de los fiscales, y procedió a establecer algunos estándares mínimos. En el marco del **Consejo de Europa**, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) también abordó este tema en su "Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial. Parte II-El Ministerio Público", adoptado en la reunión plenaria del 18 de diciembre de 2010.<sup>4</sup>

Sin embargo, **el desarrollo de estándares específicos y acuerdos con la naturaleza de la función fiscal, es esencial para la región, no solo por la necesidad de fortalecer los Ministerios Públicos en los nuevos sistemas procesales penales de corte acusatorio** que se han ido introduciendo en los paí-

ses latinoamericanos en la última década; sino por los **altos índices de impunidad** que exhiben la ineficiencia, debilidad institucional e incapacidad de la procuración de justicia para investigar, de manera oportuna y exhaustiva, no solo los delitos comunes, sino sobre todo las graves y masivas violaciones a derechos humanos, y los grandes casos de corrupción que involucran a altos funcionarios estatales.

Estas razones **pueden apreciarse con claridad en el caso de México**, donde recién desde junio de 2016 ha entrado en vigencia el nuevo sistema procesal acusatorio en todo el país, sin que la estructura y el diseño institucional de la Procuraduría General de la República (PGR) se haya adaptado a los desafíos que plantean las nuevas leyes de procedimiento.

Por otro lado, el caso *Ayotzinapa* y la desaparición de 43 estudiantes de la escuela normal rural "Isidro Burgos", quienes no han sido encontrados hasta la fecha, puso al descubierto la incapacidad de la procuración de justicia a nivel federal y de las entidades federativas involucradas, así como serias deficiencias en los mecanismos de investigación y persecución del delito, que fueron identificados en el segundo informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de Ayotzinapa (GIEI), nombrado por la Comisión.

Esta misma impunidad, fue corroborada durante la visita realizada por la Comisión a México en 2015, que dio lugar al informe "**Situación de los derechos humanos en México**" emitido en diciembre de ese mismo año, en la que se reconoce una "crisis de graves violaciones de derechos humanos" en el país<sup>5</sup>, en el que aproximadamente el 98% de los delitos cometidos permanecen en la impunidad<sup>6</sup>, la

3 *Ibidem*, párrafos 19 a 23.

4 Consejo de Europa. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial. Parte II: El Ministerio Público*. Estudio No. 494/2008. Adoptado en su 85 reunión plenaria, el 17-18 de diciembre de 2010. Disponible en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)040.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)040.aspx)

5 CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre 2015, párrafo 64

6 *Ibidem*, párrafo 65.

que ha sido calificada como “generalizada”. La propia CIDH, identificó en dicho informe, que:

“La **falta de autonomía y profesionalización** de muchas agencias encargadas de la investigación y persecución del delito en México es una de las causas estructurales de la impunidad, ya que obstruye que el proceso de investigación sea integral, exhaustivo y oportuno.”<sup>7</sup> [Énfasis agregado]

Por su parte, después de su visita a México en octubre de 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que:

“Estadísticas oficiales muestran que 98% de los crímenes cometidos en México quedan sin resolver; la mayoría de ellos no son nunca propiamente investigados. (...) El corrosivo y devastador impacto del crimen organizado y las enormes cantidades de dinero que movilizan estos grupos está cooptando o corrompiendo instituciones clave, y en algunas regiones, está reduciendo el impresionante conjunto de leyes mexicanas a meras palabras en el papel. La combinación de miedo, ambición e impunidad crónica es potente y millones de personas están sufriendo este cóctel venenoso que una vez fraguado es difícil de eliminar.”<sup>8</sup>

Asimismo, el Alto Comisionado en sus recomendaciones emitidas con motivo de la citada a visita, recomendó:

“1. Consejo Asesor: Establecer un Consejo Asesor de renombrados/as expertos/as en el campo de los derechos humanos y el combate a la im-

punidad para asesorar al Estado mexicano sobre estrategias y reformas que impulsen las capacidades de investigación y sanción y para revertir la tasa de impunidad imperante en el país. El Consejo podría elaborar y presentar públicamente **una evaluación a nivel nacional sobre la impunidad y recomendar una hoja de ruta para atender el asunto**, evaluar su efectiva implementación y presentar informes públicos periódicos” (Énfasis agregado).<sup>9</sup>

Esta recomendación del Alto Comisionado representará una oportunidad para que el Consejo Asesor, dentro de su evaluación sobre la impunidad a nivel nacional, y la hoja de ruta que llegue a elaborar, incluya la instancia de procuración de justicia autónoma y acorde con la realidad del país.

En el presente informe, presentamos ante la Honorable Comisión, información acerca de la situación de la autonomía del sistema de procuración de justicia en México, que, a nivel federal, está representado por la actual Procuraduría General de la República (en adelante, la PGR), y que como veremos más adelante, de conformidad con la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, será sustituida por una nueva Fiscalía General de la República (FGR) que goce de autonomía, cuando sea aprobada su legislación orgánica por el Congreso de la Unión y sea emitida una declaratoria expresa de entrada en vigencia de dicha autonomía.

De manera específica, presentaremos información acerca de algunos aspectos preocupantes, relativos a (i) la forma en que recientemente se llevó a cabo la elección del actual Procurador Raúl Cervantes Andrade, (ii) la existencia de normas constitucionales que ponen en riesgo la autonomía de la nueva FGR,

<sup>7</sup> *Ibidem*, párrafo 488.

<sup>8</sup> Disponible en [http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-husseini-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-husseini-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265)

<sup>9</sup> Disponible en [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/RecomendacionesMX\\_AltoComisionadoDH\\_ES.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesMX_AltoComisionadoDH_ES.pdf)

así como de normas transitorias que permitirían el “pase automático” de esta persona para ejercer como primer Fiscal General sin pasar por un proceso de selección, por los siguientes nueve años, y finalmente, (iii) sobre los desarrollos más recientes de la aprobación de la normativa secundaria que establecerá el diseño institucional de la FGR.

Con ello, buscamos presentar ante la Comisión, los principales problemas y desafíos estructurales que México enfrenta en esta materia clave para superar la situación de corrupción e impunidad generalizada que atraviesa el país, con el objetivo de brindar elementos para el seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia*.<sup>10</sup>

Asimismo, esperamos que la información proporcionada permita a la Comisión realizar una reflexión acerca del tema de la autonomía del sistema de procuración de justicia en México y su relación directa y estructural con la impunidad, así como identificar nuevos desafíos, que puedan ser monitoreados en los Estados Unidos Mexicanos y en toda la región, y que puedan generar nuevos y más detallados estándares a nivel interamericano.

Finalmente, esperamos que esta Comisión Interamericana reconozca el importante paso dado por el Estado Mexicano en el año 2014, al haber establecido en su Constitución Política, de forma expresa, la autonomía de la FGR y que le recomiende que continúe con la consolidación de esta autonomía en su legislación secundaria, con la participación de todos los actores que deben estar presentes en este debate.

México tiene ante sí una oportunidad histórica para transformar la institución de procuración de justicia. Ciertamente esta Honorable Comisión ha presenciado a través de sus múltiples mecanismos, e incluso ha llevado ante la Corte Interamericana, casos lamentables de violaciones a derechos humanos en toda la región, donde gran parte de las irregularidades se ubican precisamente, en la forma deficiente como se investigan estos hechos.

Cambiar radicalmente el modelo de procuración de justicia para que deje de ser parte del problema, y pase a ser parte de la solución, se vuelve crucial para atacar de fondo una de las principales causas de la impunidad generalizada en el país. No tomar esta oportunidad con la seriedad y profundidad que se merece, y no advertir su trascendencia histórica, implicarían para México, cuando menos, veinte años más en la misma situación.

<sup>10</sup> CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013.

# 1. SOBRE LA AUTONOMÍA DE LOS SISTEMAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SUS MANIFESTACIONES

## 1.1 EL DEBATE SOBRE LA AUTONOMÍA EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

EL PROCESO DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO TUVO SUS PARTICULARIDADES. México no tuvo una dictadura militar explícita, sino un gobierno de partido hegemónico que, a través de un presidencialismo fuerte, logró centralizar el ejercicio del poder y clausurar cualquier mecanismo de rendición de cuentas.

El régimen se especializó en anular los pesos y contrapesos derivados de la división de poderes a través del control del Poder Legislativo y del Poder Judicial; y en mantener un orden jerárquico y centralizado al interior en las distintas agencias y órganos que conforman el Poder Ejecutivo, en los de la organización federal (especialmente sobre los gobernadores) y al interior del partido en el poder, sin controles y sin mecanismos de transparencia o rendición de cuentas.

Es por ello, que el proceso de democratización en México no se realizó por medio de una ruptura total con esta lógica de organización formal e informal del poder político, sino a través de un proceso paulatino que abrió más espacios gubernamentales para los partidos políticos de oposición, a la par que buscaba establecer una nueva institucionalidad de controles y rendición de cuentas. Se han tenido más

resultados en el primer proceso; el segundo aún se encuentra en construcción.

Es importante entender este marco de “ejercicio del poder político en México”, pues sólo así se puede explicar por qué si bien la clase política mexicana está dispuesta a organizar elecciones periódicas para la formación del gobierno, no está dispuesta a permitir los pesos y contrapesos mínimos para controlar el ejercicio del poder público como lo exige un Estado de Derecho democrático (ejercicio del gobierno). Por el contrario, una de las características del sistema político mexicano es la capacidad que ha mostrado la clase política para neutralizar todos los mecanismos de responsabilidad que conforman la idea de control y rendición de cuentas en una democracia.

Lo mismo la responsabilidad administrativa, que la penal, programática, de derechos humanos, incluso la política, se encuentran muy lejos de funcionar de conformidad con los cánones de una idea básica de Estado Democrático de Derecho. En este marco de ausencia de responsabilidad y cooptación del Estado por la clase política, **es que la autonomía del sistema de procuración de justicia se torna relevante.**

Si en el diagnóstico no se reconoce que este complejo sistema que heredamos del presidencialismo autoritario es el que ha determinado la forma en la



que la PGR se estructura y ejerce sus funciones, se mantendrá su ineficacia, autoritarismo y parcialidad. Por ello, **es fundamental que en el proceso de liberación actual se enfatice la importancia de la autonomía** de la Procuraduría o de la Fiscalía General, como el punto de partida para construir cualquier modelo institucional, y que se plasme, efectivamente, en garantías concreta en la legislación secundaria. La autonomía no es un principio accesorio ni secundario. Es la piedra angular de la construcción de un sistema de procuración que SIRVA.

## 1.2. LAS MANIFESTACIONES DE LA AUTONOMÍA: POLÍTICA, GUBERNATIVA, REGLAMENTARIA Y PRESUPUESTAL

DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA ORGANIZACIONAL, hay dos puntos relevantes para el buen funcionamiento, obtención de resultados y generación de impacto de cualquier organización: **el diseño organizacional y la persona que la dirige**; en otros términos: **voluntad política y capacidad estatal**. Si bien ambos son igualmente importantes, la primera antecede a la segunda, pues por muy bien diseñada que se encuentre una institución, puede no obtener ningún resultado ni impacto relevante si es directamente “boicoteada” por la persona que la dirige.

**El nombramiento de personas incondicionales para neutralizar los mecanismos de control y rendición de cuentas y evitar la responsabilidad administrativa o penal ha sido una constante en México.**

Contar con un sistema de justicia que investigue de manera eficiente y oportuna los delitos, y que actúe con autonomía, **se deriva de los derechos de ac-**

**ceso a la justicia y al debido proceso de cualquier persona.** Además, es un aspecto central de la conformación del sistema de pesos y contrapesos (o de controles recíprocos) propio del Estado de Derecho y, por ende, de la formación de cualquier democracia.

En esa línea, **en primer lugar, una Fiscalía General requiere de autonomía política**, es decir, que haya un proceso de selección y nombramiento de su titular –el Fiscal General– que reconozca y evalúe los méritos de los candidatos y garantice su neutralidad con respecto a las distintas facciones del poder político y económico, y por supuesto, la ausencia de vinculaciones con intereses ilegales que justamente deberá perseguir.

Sólo así se podrá garantizar que se persiga cualquier delito, y se desmantele cualquier red de criminalidad compleja sin importar si las personas que la integran pertenecen a algún grupo político, económico o fáctico. Dentro de la autonomía política, aspectos como la regulación clara, adecuada y detallada del perfil del titular; la incorporación de garantías de transparencia y publicidad al mecanismo de nombramiento; y la incorporación de garantías al mecanismo de remoción, se tornan relevantes:

- En cuanto al **perfil del titular**, se debe tratar de una persona honorable, con experiencia y conocimiento en la materia, con independencia e imparcialidad, con un abierto compromiso con los derechos humanos y la transparencia, y con capacidad de interlocución y liderazgo estratégico. Este perfil debe estar regulado de forma previa, clara y detallada.
- En lo que respecta al **procedimiento de selección y nombramiento**, el procedimiento y todos sus elementos deben ser transparentes y públicos, se debe garantizar la participación efectiva

(no sólo consultiva) de la ciudadanía, el procedimiento debe permitir una amplia participación de candidatos sin discriminación, quienes deben ser públicamente examinados en base a sus méritos y sometidos a escrutinio público en una etapa de preselección que sea de carácter técnico. Además, debe existir la posibilidad de que la ciudadanía impugne judicialmente las designaciones indebidas, cuando se haya violado el procedimiento o la persona seleccionada no cumpla con los requisitos y/o el perfil establecidos.

- La **remoción** debe seguir los mismos principios del nombramiento: participación ciudadana, transparencia, publicidad y escrutinio ante la opinión pública. Además, se deben establecer con claridad cuáles son las causales de remoción y garantizar el derecho de defensa y audiencia en el proceso. También es necesario que exista un recurso de segunda instancia y la posibilidad de impugnar judicialmente la remoción.

**En segundo lugar, la competencia autónoma gubernativa** supone las garantías mínimas para que la Fiscalía pueda desarrollar su trabajo cotidiano sin exponerse a presiones indebidas. Aspectos como la seguridad laboral y personal de los fiscales y sus familias cobran relevancia, precisándose una regulación del servicio profesional de carrera fiscal de acuerdo a los estándares internacionales.

El principal objetivo de esta autonomía es que las decisiones estratégicas de política contra el crimen, de investigación y de solicitudes de acción penal en casos específicos no se encuentren supeditadas ni sean influenciadas por otros órganos, en especial por el Ejecutivo.

De acuerdo a lo expresado por la CIDH en su informe *Garantías para la independencia de las y los operado-*

*res de justicia*, se debe establecer con toda claridad, la garantía de que no habrá injerencia o presiones directas o indirectas que puedan venir de esta rama del poder. Explícitamente, las instrucciones de no investigar en un caso concreto deberían estar prohibidas.

Asimismo, el informe aborda la independencia del Fiscal General respecto del órgano legislativo. La CIDH ha señalado que los Estados “deben garantizar que las Fiscalías no se encuentren subordinadas a los órganos parlamentarios”, lo que significa que los parlamentos no deben intentar influenciar indebidamente las decisiones del Ministerio Público relativas a un asunto concreto, para determinar el modo de actuar en un determinado caso, u obligarlo a modificar su decisión.

Esta salvaguarda es fundamental cuando, como sucede en México, el Congreso –a través del Senado– juega un rol crucial en el proceso de selección del Fiscal General y es ante el Senado que el Fiscal General rinde cuentas.

En tercer término, la competencia autónoma gubernativa se complementa con la **autonomía reglamentaria**, es decir, la capacidad de que la fiscalía emita sus propios reglamentos y circulares, en el marco de sus competencias, para adecuar su estructura a las prioridades y estrategias de investigación y política de persecución criminal.

Otro presupuesto para que la autonomía gubernativa funcione proviene de la **autonomía presupuestal**, vale decir, la necesidad de que la Fiscalía cuente con los recursos suficientes para echar a andar, sin intervenciones financieras, su política de persecución penal. De esta manera, por ejemplo, el presupuesto de la fiscalía debiera ser presentado directamente al órgano legislativo, sin necesidad de pasar por el Ejecutivo ni por el Poder Judicial.

Es importante aclarar, que **el reconocimiento de autonomía no supone la ausencia de mecanismos de control ni rendición de cuentas sobre la Fiscalía, ni de coordinación con otros órganos del Estado.** Si bien la Fiscalía debe tener facultades y competencias suficientes para llevar a cabo su trabajo, también se requieren mecanismos que nos aseguren que lo está realizando correctamente.

Un instrumento importante para una efectiva rendición de cuentas, por ejemplo, es la obligación de presentar -y luego, ejecutar- un **plan de política de persecución penal.** Este plan debe ser público y producto de un proceso deliberativo, con objetivos medibles en calidad y tiempo. La formulación de un plan debe estar acompañada de la presentación de informes anuales ante un órgano representativo –como por ejemplo, el Senado- donde se rindan cuentas de los avances y principales limitaciones en su ejecución. Este tipo de ejercicios se debe llevar a cabo siguiendo el principio de máxima transparencia y participación ciudadana efectiva.

Tales mecanismos de rendición de cuentas se pueden complementar con la conformación de un **Consejo Ciudadano,** que sea un órgano en el que se tomen decisiones y recomendaciones relacionadas con las estrategias de persecución penal, la generación de marcos normativos y la solicitud y ejercicio presupuestales. Otro mecanismo de control puede ser la **mayor intervención de las víctimas en el proceso de investigación** por medio de figuras como adherentes de la acción penal.

Hasta aquí los mecanismos relacionados con la **autonomía externa** de la Fiscalía, es decir, con la relación entre la Fiscalía y otros órganos y poderes del Estado como el Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Un tema distinto, pero también relevante, será el nivel de **autonomía al interior de la propia fiscalía,** en

especial la autonomía de los fiscales, o de otros órganos relevantes como los servicios periciales.

El desarrollo de este punto supone la conformación específica del órgano, aspecto que abordaremos en las siguientes páginas. Basta con dar cuenta de la necesidad de generar un **servicio profesional de carrera fiscal** por medio de reglas claras para la selección, designación, remoción, evaluación, ascensos y traslados de los miembros del órgano de procuración de justicia; a fin de evitar arbitrariedades en estas decisiones o injerencias indebidas.

Dicho lo anterior, a continuación, nos referiremos al sistema de procuración de justicia en México, con el objetivo de exponer más adelante, los principales obstáculos y desafíos en la consolidación de su autonomía.

## 2. EL SISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

### 2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A DIFERENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857, en la Constitución de 1917 –actualmente vigente- fue suprimida la facultad de los jueces para investigar delitos y recabar pruebas<sup>11</sup> que anteriormente tenían. Esto, debido a que, durante el porfiriato, el abuso del poder por parte del juez de instrucción generó violaciones a la ley y a los derechos de las personas. Sin embargo, esta cuestión no se resolvió adecuadamente sustituyendo la figura del juez instructor por la del Ministerio Público, porque a este último, en diversas reformas de sus leyes secundarias, se le fueron atribuyendo facultades de corte inquisitivo.<sup>12</sup>

En este sentido, incluso luego de la Reforma Procesal Penal de 2008 –que introdujo el sistema acusatorio- la procuración de justicia en México aún carga con la inercia de un sistema penal autoritario, diseñado para funcionar en un contexto que tenía dos características centrales: (i) relativamente baja incidencia delictiva y (ii) una enorme centralización del poder. En ese contexto no era necesario contar con una institución de investigación y persecución penal profesional.

En las coordenadas de este régimen autoritario, la procuración de justicia en México fue una forma de ejercer el poder y se constituyó más como aparato coactivo del régimen político (dirigido a opositores y a dar una apariencia de eficacia punitiva) que como una institución de investigación y persecución penal profesional.

Lo anterior exigía que la institución funcionara con grandes márgenes de discreción y manipulación política y con una fuerte disciplina interna de los operadores del sistema –policía judicial y Ministerio Público- en la cual sus integrantes debían alinearse con la cabeza de la institución, misma que a su vez estaba identificada con los intereses del Ejecutivo en turno.

Para que dicho aparato coactivo funcionara, en el esquema de centralización del poder, requería complementarse de un poder judicial poco independiente que, junto con una defensoría pública encargada de legitimar procesos, facilitar confesiones y asegurar la marcha del proceso, avalaban las acusaciones del Ministerio Público sin ningún tipo de control o fiscalización a sus métodos o formas de operar.

En razón de lo anterior, los aspectos técnico-jurídicos no eran relevantes pues los casos se resolvían de manera discrecional e injusta generando víctimas de un sistema totalmente sesgado, trasladando la carga de la investigación a las propias víctimas del delito o simplemente impidiendo que el avance de

11 SÁRRE IGUÍNIZ, Miguel. Procedimiento penal. *La Averiguación Previa Administrativa*. En: Revista Vínculo Jurídico, Revista 13, enero-marzo 1993. Disponible en <http://ciu.reduaz.mx/vinculo/webvj/rev13-2.htm>.

12 CRUZ CRUZ, Jesús Víctor. *La Autonomía del Ministerio Público y el Modelo Acusatorio*. En: Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/8.pdf>

investigaciones tocara intereses económicos o políticos protegidos.

**Lo que se gestó con todo ello es el sistema de procuración de justicia que tenemos actualmente**, aunque en un contexto opuesto al que operaba, pues junto con la descentralización del poder (fruto de la reforma judicial, y la transición electoral) el tipo de delincuencia se transformó y la incidencia criminal aumentó exponencialmente. Lo anterior ha beneficiado a quienes puedan manipular o corromper la procuración de justicia: delincuentes, policías coludidos, funcionarios y políticos corruptos, y todo aquel que tenga interés y el poder político para sobornarlo.

Por otra parte, la vieja disciplina interna de los operadores del sistema con la cabeza de la institución se resquebrajó. Ahora, en menor o mayor medida, varios de estos operadores tienen capacidad para negociar la aplicación de la ley penal y para “vender” impunidad de forma descentralizada. Es decir, **el viejo mercado de la impunidad y la negociación** del castigo penal se atomizó, generando consecuencias complejas.

**Un sistema de persecución criminal así de débil y maleable no ha podido desarrollar capacidades técnicas para investigar y resolver casos de delitos complejos.** Es decir, su impacto en la persecución de la actividad criminal es muy bajo y al igual que en los años del autoritarismo, el sistema tiene poca capacidad para esclarecer hechos que no le lleguen aclarados, subsidiando esta falta de capacidad con arbitrariedad y trasladando los costos políticos a los órganos jurisdiccionales encargados del control de calidad de la información de los procesos y de la tutela de los derechos de personas detenidas e imputadas.

Esto se evidencia en el Informe “Operación del NSJP en el PJF”, presentado por la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema Penal del Consejo de la Judicatura Federal, en febrero del presente año, en el cual señala que, desde noviembre de 2014 hasta febrero de 2017, en 821 días en operación del sistema acusatorio en el fuero federal, se observa:

- I. De las 10,571 causas penales judicializadas, el 52% fueron con detenidos y 37% sin detenidos, y el 11% quedaron en libertad. Sin embargo, es alarmante cuando indica “(...) que las causas sin detenidos se integran casi por entero de los casos en los que, si bien hubo flagrancia, no fue judicializada de inmediato con detenido, sino que se le puso en libertad, así sea por alguna medida cautelar, y luego al judicializarse se solicitó que fura conducido a la audiencia inicial, mediante citación (...)”. **Esto revela que el 89% de las causas judicializadas no fueron a partir de una investigación criminal sino de una “investigación por flagrancia”.**
- II. Del total de las causas penales judicializadas, el 55.4% fueron por el delito de portación de armas de fuego y el 21.9% por delitos contra la salud (narcotráfico), entendiéndose que estos últimos **son más de narcomenudeo que casos relevantes que impliquen casos de delincuencia organizada.**
- III. Asimismo, solo en este período, 36 del total de causas penales judicializadas han sido de delincuencia organizada, de estos 37% son por secuestro, 35% por acopio y tráfico de armas, 12% contra la salud, 6% homicidio calificado, 5% robo equiparado, 3% por operación



con recursos de procedencia ilícita, y 2% por extorsión, **esto plantea que estas causas de delincuencia organizada no son de la mayor complejidad e impacto.**

IV. Por último, el reporte señala que en julio del 2015 se realizó el primer juicio oral, y desde ese momento ha aumentado el número de personas absueltas. Esto nos demuestra la **poca capacidad de investigación criminal** que tiene la procuración de justicia federal de acuerdo a sus competencias.

A pesar de que este diagnóstico es ampliamente compartido, **el sistema de procuración de justicia sigue teniendo una utilidad política fundamental**, es todavía maleable y controlable desde las cúpulas del poder. Ejemplo de esto es la posibilidad de remoción unilateral del titular por parte del Presidente de la República y que en el actual sexenio los tres últimos titulares de la PGR han sido senadores con licencia del partido político en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La condición de dependencia del Poder Ejecutivo que permite un “uso político y discrecional de la persecución penal” es hoy la misma que impide su transformación a una institución con “autonomía, independencia y capacidad técnica”.

## 2.2 DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO ACTUAL: LA AUTONOMÍA DE LA NUEVA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN RIESGO

### 2.2.1 Fortalecimiento de medidas represivas

En diversos informes emitidos por organismos internacionales del Sistema Interamericano y el Sistema Universal de protección de derechos humanos, sobre la situación en México, se ha mostrado preocupación por el estado que guarda el sistema de procuración de justicia en México. La transformación al modelo de procuración de justicia, es una de las más esperadas en el país.

La **reforma constitucional de 2008**<sup>13</sup>, que introdujo el sistema acusatorio en México, se veía como un instrumento valioso para poder fortalecer el proceso penal, brindar un mayor equilibrio a las partes, y generar mayores controles para la actuación del Ministerio Público<sup>14</sup>. Sin embargo, **esta reforma no ha sido suficiente** pues no se ha acompañado de otras medidas tendientes a la transformación de la institución, ni se ha fortalecido la seguridad pública desde un enfoque de seguridad ciudadana o seguridad humana.

13 Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado el 18 de junio de 2008. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)

14 “Yo, por supuesto, como mexicano, quiero un Ministerio Público fuerte, pero no un Ministerio Público todopoderoso, que se despacha con la cuchara grande; que de acuerdo con el principio de la prueba tasada, que ustedes bien conocen, las pruebas que el Ministerio Público ofrece por sí ante sí, es decir, en ese ejercicio omnipotente de autoridad, sin adversario al frente, insisto, tenga un valor probatorio pleno y el juez tiene prácticamente que echar mano de un trámite procesal”. (CAMACHO QUIROZ, César, *Propósitos Fundamentales de la Reforma*. En: *Instituto Nacional de Ciencias Penales, La Reforma Constitucional en Materia Penal*. Jornadas de Justicia Penal, pág. 20, señala:)

Después de la elección del actual Procurador Raúl Cervantes en octubre de 2016<sup>15</sup> y de la iniciativa presidencial de diciembre del mismo año que propone modificar el artículo transitorio que permite su pase automático como primer Fiscal General –temas que desarrollaremos más adelante–, se esperaba que el Senado comenzara finalmente con discusión integral de la reforma al artículo 102 constitucional y se discutiera ampliamente sobre la transformación del modelo de procuración de justicia a partir de su autonomía. Sin embargo, **esta reforma se ha visto aplazada, sin una explicación adecuada.** Lo mismo ha ocurrido con la discusión acerca del modelo de Fiscalía que debe plasmarse en la legislación secundaria.

Por otro lado, casi simultáneamente, en la Cámara de Diputados **se han impulsado reformas normativas que resultan represivas y autoritarias para un Estado Democrático de Derecho: (i) la iniciativa sobre la Ley de Seguridad Interior**<sup>16</sup> que pretende formalizar la actuación del ejército en tareas propias de seguridad pública **y (ii) la llamada “Miscelánea Penal”**<sup>17</sup> que propone la modificación de varios artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales y que en términos generales, **se considera como una contrarreforma al sistema acusatorio,** al permitir la utilización de la prueba de referencia<sup>18</sup>,

la excesiva formalización de las investigaciones, la ampliación de los tiempos que las personas detenidas se encuentran bajo la custodia de los agentes aprehensores (policía y miembros de las fuerzas armadas)<sup>19</sup>; la ampliación de supuestos para el establecimiento de la prisión preventiva oficiosa, basado sólo en el tipo de delito por el que se formula imputación, sin necesidad de acreditar y evaluar el riesgo procesal que represente el imputado (riesgo de fuga, afectación de la prueba, necesidad de protección testigos), entre otras modificaciones igualmente regresivas.

Frente a este panorama, es preocupante observar que las reformas estructurales y trascendentales para la construcción de una democracia, como la reforma integral al modelo de procuración de justicia, la profesionalización de la policía de seguridad pública y la policía investigadora y la regulación del uso de la fuerza, se han visto desplazadas en la discusión impulsada por el Poder Ejecutivo y por la Cámara de Diputados, por medidas represivas y de corte regresivo como el aumento de facultades para el ejército y las continuas tentativas de contrarreforma para afectar al sistema acusatorio.

15 Disponible en *Senado ratifica nombramiento de Raúl Cervantes Andrade como nuevo Procurador General de la República* en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/32030-senado-ratifica-nombramiento-de-raul-cervantes-andrade-como-nuevo-procurador-general-de-la-republica.html> donde se señala que la ratificación fue con 82 votos a favor, tres en contra y una abstención.

16 Actualmente se discuten dos iniciativas de Ley de Seguridad Interior: a) Por parte del senador panista Roberto Gil Zuarth, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-09-27-1/assets/documentos/Inic\\_PAN\\_Ley\\_Seg\\_Interior.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-09-27-1/assets/documentos/Inic_PAN_Ley_Seg_Interior.pdf); y b) Por parte de los diputados priistas César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/oct/20161027-V.html#Iniciativa32>

17 Iniciativa disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/02/asun\\_3483273\\_20170214\\_1487030550.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/02/asun_3483273_20170214_1487030550.pdf)

18 De acuerdo con la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, los jueces sólo podrán valorar la prueba que sea desahogada en la audiencia para fundar la sentencia. Esta iniciativa de reforma

permite que la policía refiera en las audiencias testimonios indirectos. En los hechos ello se traduce en la afectación de las garantías del debido proceso previstas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual prevé como garantía fundamental el derecho del imputado a interrogar y hacer que se interroge a los testigos que deponen en su contra, es decir, a ejercer el derecho a la contradicción. La regla sobre la prueba de referencia es abiertamente contradictoria tanto con la Constitución mexicana como con el derecho internacional de los derechos humanos y afecta garantías básicas del debido proceso.

19 De acuerdo con esta iniciativa, la policía y los agentes aprehensores (pueden ser las fuerzas armadas), en casos de flagrancia por delincuencia organizada, podrán poner a disposición al imputado ante un Ministerio Público especializado. En los hechos, esto tiene como consecuencia la generación de un sistema penal paralelo que se desarrolla en sede policial (o militar), toda vez que será el propio agente aprehensor quien determine si se está en el supuesto delincuencia organizada, lo cual lo autorizará a posponer la puesta a disposición del imputado ante la autoridad más próxima, para remitirlo al Ministerio Público especializado. En los hechos, estas nuevas facultades permiten que la policía extienda los tiempos de custodia del imputado e incrementa con ello los riesgos de coacción, malos tratos, e incluso tortura.

Las reformas que se discuten actualmente en la Cámara de Diputados nos muestran el fracaso del Estado mexicano en tareas de prevención del delito y en investigación penal. En un modelo que se dice acusatorio, se le otorgan más facultades de corte inquisitivo al Ministerio Público en la investigación, y se le dan facultades a la policía para utilizar la prueba de referencia, como una muestra de que no se ha podido fortalecer en México, la capacidad del Ministerio Público y de la policía investigadora para investigar los delitos de manera oportuna y eficaz.

## 2.2.2 La reforma constitucional de febrero de 2014, la creación de una Fiscalía General de la República con autonomía, y los artículos transitorios que establecieron “pases automáticos”

El 10 de febrero de 2014, el Congreso mexicano reformó<sup>20</sup> la Constitución Política, entre otros temas, **para crear la Fiscalía General de la República (FGR) como un órgano con autonomía constitucional** a cargo de investigar y perseguir delitos federales en México. Dicha FGR habrá de sustituir a la actual Procuraduría General de la República (PGR) en la investigación de delitos de competencia federal. De acuerdo a dicha reforma constitucional, el Fiscal General de la República ocupará su cargo durante nueve años.

El Congreso mexicano aún debe llevar a cabo algunos actos legislativos para que la Fiscalía exista formalmente: debe emitir una declaración expresa de su autonomía y también debe emitirse la ley orgánica de la Fiscalía. Hasta que ello no ocurra, la PGR

<sup>20</sup> El texto de la reforma puede verse en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

continuará a cargo de la investigación de delitos de competencia federal en México.

Los requisitos establecidos en el texto actual del artículo 102 constitucional para ser Fiscal son mínimos y los elementos del perfil se describen muy escuetamente.

El Fiscal General será designado mediante un procedimiento en el que intervendrían dos órganos políticos: la Presidencia de la República y el Senado. A diferencia del procedimiento de designación del Procurador General de la República, donde el Presidente de la República –como Titular del Ejecutivo Federal– proponía al candidato, el Senado se limitaba a ratificarlo y el Presidente podía removerlo libremente<sup>21</sup>, en el procedimiento de designación

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 102.- El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

- I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.
- II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.
- III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días. En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I. Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.
- IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción

del Fiscal General, el Senado participa desde la selección de los candidatos a Fiscal General y es el órgano encargado de su designación.

Pero la reforma constitucional de febrero del 2014 introdujo, además, dos disposiciones transitorias, cuyo contenido buscaba consumir la impunidad y la subordinación del nuevo Fiscal al poder político. Nos referimos a los artículos Transitorios Décimo Sexto y Décimo Noveno de dicha reforma constitucional.

El Transitorio Décimo Sexto<sup>22</sup> estableció que el último procurador designado por el Presidente Peña Nieto se convertirá, en automático, en el primer Fiscal General de México por el plazo de 9 años, sin necesidad de pasar por un proceso de selección:

“El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expe-

---

podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

- V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.
- VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.”

22 “DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. 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 por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.”

dirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.”

En otras palabras, el Transitorio Décimo Sexto permitía que el cargo máximo del Ministerio Público Federal, que debía investigar y perseguir la criminalidad en México **con autonomía**, fuera ocupado durante los siguientes nueve años, por una persona cuyos méritos, capacidad, idoneidad y -sobretudo- independencia del poder político, no iban a ser evaluados ni sometidos a escrutinio público.

Por su parte, el **Transitorio Décimo Noveno**<sup>23</sup> de la reforma constitucional establece un **“pase automático” de todos los recursos humanos** de la PGR a la nueva, Fiscalía autónoma sin condicionarlo a una evaluación de desempeño o capacidad del personal de la PGR. Ello implica “arrastrar” a la nueva institución los vicios, debilidades y prácticas que han llevado al colapso del sistema de justicia penal en México.

Meses después de la reforma, el 10 de diciembre de 2014<sup>24</sup>, la Cámara de Diputados de México **aprobó un texto de ley orgánica de la nueva Fiscalía cuyas disposiciones distan mucho de garantizar su autonomía**, y más bien recogen mecanismos que siguen subordinando su actuación al poder político.

Podemos mencionar tres ejemplos de ello:

23 “DÉCIMO NOVENO. A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece.”

24 Texto disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/dic/20141210-II.pdf>

- Se concentra importantes facultades de persecución penal en el Fiscal General, por ejemplo, la determinación de los requisitos y procedimientos para ejecutar acciones y diligencias en la investigación de delitos. Esta concentración podría entorpecer el funcionamiento de la institución y politizar la investigación de delitos, si el Fiscal General no es autónomo.
- Se reproducen deficiencias importantes respecto del servicio profesional de carrera fiscal, al permitir que los ministerios públicos, investigadores ministeriales, peritos y otros funcionarios que realicen funciones sustantivas en la FGR sean de “designación especial” o de «nombramientos temporales por designación especial”, con lo que pueden desempeñar funciones de procuración de justicia personas que no son miembros del servicio profesional de carrera. El Fiscal tiene la facultad de determinar qué servidores públicos tendrán el carácter de agente del ministerio público distinto a aquellos que formen parte del servicio profesional de carrera.
- No existen garantías para investigar con independencia los delitos que puedan ser cometidos por el propio Fiscal, pues el Fiscal General tiene la facultad de designar y remover libremente al suplente que lo investigará y puede elegir a los servidores públicos que lo representarán.

Esta ley –aprobada por la Cámara de Diputados- fue enviada al Senado para su discusión y aprobación. Como ha sido señalado, al día de hoy, el Senado no ha iniciado discusiones formales sobre la misma.

### 2.2.3 El nombramiento del actual titular de la Procuraduría General de la República, Sr. Raúl Cervantes Andrade

En agosto de 2016, en diversos medios de comunicación<sup>25</sup> se anunciaba que habría cambio de titular en la PGR y que la entonces Procuradora, la Sra. Arelly Gómez, dejaría el cargo y el Presidente de la República designaría a un nuevo titular.

Por ello, con fecha 30 de agosto de 2016, diversas personas y organizaciones de la sociedad civil, **dirigimos una carta al Presidente Enrique Peña Nieto** invocando nuestro derecho de petición y nuestro derecho a participar en la conformación de un Estado Democrático, para solicitarle que, con fundamento en nuestro derecho de petición, nos informara por escrito lo siguiente:

- Quiénes eran los(las) posibles candidatos(as) considerados por la Presidencia de la República para ocupar el cargo de Procurador(a) General de la República.
- Cuáles eran las razones por las que se considera que dichas personas cumplían con los requisitos mínimos formales y con los rasgos materiales del perfil para ocupar el cargo.
- Cuál era la trayectoria de las personas consideradas, para lo cual solicitamos que se nos remitiera el *currículo vitae* de cada una de ellas.
- Cuál sería el protocolo que se implementaría para garantizar la participación de la sociedad civil en la designación, y de no existir, que se designara de inmediato y de manera participativa.

<sup>25</sup> SDPnoticias.com. Rumoran cambios en el gabinete presidencial. 24 de agosto de 2016. <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2016/08/24/rumoran-cambios-en-gabinete-presidencial>



Esta comunicación nunca fue respondida.

Pocas semanas después, el 25 de octubre de 2016, el Presidente Enrique Peña Nieto hizo pública su designación como nuevo Procurador General, al Sr. Raúl Cervantes Andrade<sup>26</sup>. Al día siguiente, en una sesión de comparecencia que duró apenas 45 minutos (y que fue calificada por diversos medios de comunicación como un “fast track”)<sup>27</sup>, el Senado mexicano ratificó esta designación.

No hubo, por tanto, ni una justificación de los méritos ni de la idoneidad de esta persona por parte del Presidente, ni un contrapeso a su poder mediante un escrutinio mínimo de sus antecedentes por parte del Senado. Mucho menos hubo un espacio para que la sociedad civil pudiera plantear alguna observación u oposición a esta candidatura.

Lo que resultaba mucho más preocupante, son los **vínculos políticos y antecedentes del Sr. Raúl Cervantes**, que no solo afectan su independencia y ejercicio autónomo del cargo, subordinándolo al poder político, sino que también diluyen la más mínima posibilidad de que el Ministerio Público Fiscal pueda perseguir los delitos cuando estos involucren a funcionarios de gobierno.

En efecto, el Sr. Raúl Cervantes ha sido senador y diputado federal por el partido de gobierno (Partido Revolucionario Institucional-PRI), y ha ejercido una militancia activa por esta fuerza política, en la que ha ocupado cargos como Consejero Nacional y Coordinador de Asuntos Jurídicos.

Es decir, se trata de una persona cuyos antecedentes revelan una vinculación **directa y cercana con la fuerza política gobernante del país**, que podría –además–, **convertirse automáticamente en Fiscal General de la República por los siguientes 9 años**, en virtud del Transitorio Décimo Sexto constitucional que ha sido mencionado previamente.

Estos pasos podrían haberse precipitado en diciembre de 2016, pues como se comentó en el apartado anterior, la legislación secundaria de la nueva Fiscalía General, ya había sido aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2014, y solo se encontraba pendiente de aprobación por el Senado mexicano y la declaratoria sobre autonomía que debía emitir.

Ante ello, el colectivo #FiscalíaQueSirva, conformado por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, de la academia y del sector empresarial, efectuamos un **posicionamiento público de rechazo a esta designación**, y exigimos al Senado mexicano, lo siguiente:

- **Que se suspendiera la aprobación de la legislación secundaria sobre la nueva Fiscalía General**, y que se iniciara un proceso participativo que permitiera un debate técnico, informado, que recogiera los estándares internacionales existentes en la materia y que aprovechara las lecciones aprendidas de las experiencias comparadas. Para ello, se alcanzó al Senado un documento con puntos mínimos que el diseño institucional de la nueva institución debía recoger.
- **Que se impulsara una reforma constitucional** para modificar los Transitorios Décimo Sexto y Décimo Noveno, de modo que no existiera un “pase automático” ni de los recursos humanos ni del titular actual, a la nueva Fiscalía General de la

26 *Animalpolitico.com*, Peña propone a Cervantes como titular de la PGR (25 de octubre de 2016) Ver en: <http://www.animalpolitico.com/2016/10/gabinete-pena-raul-cervantes-pgr/>

27 *Debate.com.mx*, Ratifican a Raul Cervantes, es el Nuevo procurador. (26 de octubre de 2016). Ver en: <http://www.debate.com.mx/mexico/Ratifican-a-Raul-Cervantes-es-el-nuevo-procurador-20161026-0117.html>

República, sin pasar por un proceso de selección adecuado a estándares internacionales.

- **Que se reformara el proceso de selección del Fiscal General** previsto en el artículo 102 constitucional, para que incorporara expresamente las garantías de publicidad, transparencia, meritocracia y participación de la sociedad civil, que actualmente no están previstas.

La oposición ciudadana trajo como resultado que la Presidencia de la República presentara una propuesta de reforma constitucional relativa al “pase automático” del actual Procurador General al cargo de Fiscal General. Otras propuestas para modificar el artículo 102 y los transitorios en cuestión, han sido presentadas también por el Partido Acción Nacional (PAN) y por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Estas iniciativas de reforma constitucional están pendientes de ser debatidas.

#### 2.2.4 La necesidad de la construcción de un modelo integral de procuración de justicia ante una Ley Secundaria insuficiente aprobada por la Cámara de Diputados

Como se mencionó, el 10 de diciembre de 2014 se aprobó en la Cámara de Diputados la “Ley de la Fiscalía General de la República”, que fue luego enviada al Senado para su estudio y dictamen.

Sin embargo, al analizar dicha ley encontramos que de la misma no se desprende una real transformación al modelo de gestión de la procuración de justicia federal y **no se resuelven los graves problemas principales de la PGR**. Mencionamos algunas preocupaciones sobre dicha Ley:

- a. No se plantea cambio sustancial respecto del modelo actual a partir de su funcionamiento autónomo.
- b. Es una ley **creada para el modelo inquisitivo**. Mantiene esquemas de comunicación excesiva por informes sin flexibilizar las formas de comunicación y coordinación entre las diversas áreas, imponiendo una camisa de fuerza que mantiene la burocracia hasta ahora existente en la gestión cotidiana.
- c. No plantea cambios en la coordinación, distribución de competencia y priorización de combate a la delincuencia.
- d. No establece la obligación de que el Fiscal General elabore, sustente ni presente un plan de política de persecución penal, con lo cual, no existe uno de los principales mecanismos de rendición de cuentas de la actuación fiscal.
- e. No delimita funciones operativas de los ministerios públicos, investigadores, ni les da facultades; en cambio, concentra facultades en el Fiscal General.
- f. Establece un servicio de carrera que no otorga seguridad ni estabilidad, por el contrario, resulta preocupante el otorgamiento de facultades discrecionales de designación especial al Fiscal General, lo cual exceptúa a parte del personal del servicio de carrera, manteniendo el esquema de desigualdad que hasta ahora opera. Cabe mencionar, respecto a este tema, que es necesario impulsar una reforma constitucional al artículo 123, apartado B, fracción XIII, que actualmente impide la construcción de un sistema civil de carrera para los integrantes del sistema de seguridad pública, entre ellos, el Ministerio Público.
- g. Propone un régimen de responsabilidad débil: quien investigue al Fiscal General sería un subalterno.
- h. La remoción queda establecida sobre bases generales; no presenta un catálogo de faltas.

- i. Establece mecanismos de control débiles. Tiene señalamientos generales para indicadores de desempeño, pero no dice cómo afectan para el ascenso o remoción de las y los funcionarios.
- j. Hay una limitada participación para la víctima dentro de la construcción del modelo. Aunque remite a otras leyes, la víctima queda desdibujada.
- k. Los servicios periciales quedan adscritos a la Fiscalía. Actualmente parte del debate es si debe contarse con servicios periciales autónomos.
- l. La función policial de investigación no es abordada.
- m. No existen esquemas de transparencia o control ciudadanos.

Desde esta perspectiva, el texto aprobado por la Cámara de Diputados representa más un cambio de fachada y de nombre, y no el cambio profundo y de fondo que requiere la procuración de justicia federal en México. Bajo la consideración de los peticionarios de esta audiencia, esta ley no puede ser la que se apruebe en el Senado. De ahí que el colectivo #FiscalíaQueSirva ha insistido en que en el Senado se debe abrir el debate para analizar el diseño institucional que requiere el país.

## 2.2.5 La ausencia de diagnósticos institucionales profundos sobre el estado actual que guarda la Procuraduría General de la República (PGR)

### 2.2.5.1 Diagnóstico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (IIJUNAM) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C (CIDE)<sup>28</sup>

En marzo de 2013,<sup>29</sup> a pedido de la Procuraduría General de la República, el CIDE realizó un diagnóstico sobre la PGR. A este documento se sumó el documento titulado “Criterios orientadores para el diseño del proyecto de Ley de la Fiscalía General de la República”, publicado en septiembre de 2016<sup>30</sup> y realizado por IIJUNAM.

Estos documentos resultan insuficientes para el análisis integral que requiere dicha institución, sobre todo respecto de sus problemas estructurales, como corrupción, manipulación de las investigaciones penales que implican graves violaciones, entre otros. Algunos de los aspectos más preocupantes sobre dicho diagnóstico, que han sido identificados por el colectivo #FiscalíaQueSirva, son los siguientes:

- a. No recupera las actividades sustantivas de la PGR: investigación de delitos, su rol en los

<sup>28</sup> El texto completo de los proyectos elaborados por el IIJUNAM y por el CIDE en colaboración con la Procuraduría General de la República (PGR) se encuentran disponibles en <https://www.juridicas.unam.mx/destacados/proyectos-iij-cide-pgr>

<sup>29</sup> El CIDE presentó varios documentos anexos sobre la PGR en relación con el “Diagnóstico” (dos documentos y un anexo), el “Servicio Profesional” (cuatro documentos y un anexo) y la “Reestructura y calculadora” (cuatro organigramas, ocho flujogramas, una calculadora de costos y dos reportes finales), todos ellos disponibles en <https://www.juridicas.unam.mx/destacados/proyectos-iij-cide-pgr>

<sup>30</sup> En septiembre de 2016, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM publicó los “Criterios orientadores para el diseño del proyecto de Ley de la Fiscalía General de la República”, disponibles en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/destacados/cide-pgr/proyecto-ley-fgr.pdf>

procesos penales, su rol en el amparo, la labor de la policía y de los servicios periciales como auxiliares de la investigación.

- b. No es un informe actualizado y las fuentes que utiliza también son desactualizadas.
- c. No aborda problemas estructurales, tales como la falta de comunicación y coordinación entre áreas, el funcionamiento burocrático de la institución y su excesivo formalismo, el análisis de la competencia de la PGR y los problemas que se ocasionan por la ausencia de reglas claras de atracción y conexidad, la ausencia de un plan de política de persecución penal, entre otros.
- d. No hay metodologías claras de análisis.
- e. No hay claridad sobre las fuentes de información o estas son insuficientes.
- f. Hay incompatibilidad en las cifras que se mencionan en los distintos documentos del diagnóstico.
- g. Destaca algunas temáticas relevantes, pero el diagnóstico realizado resulta insuficiente, como son, el servicio profesional de carrera, la capacitación de los fiscales, la construcción de la identidad organizacional, el Instituto Autónomo de Peritajes, y la reorganización de las fiscalías.

**h. No tiene un enfoque de derechos humanos.**

Dado el momento en que se realizó este diagnóstico -2013, antes de la reforma constitucional-, **es razonable suponer que este estudio fue elaborado para reestructurar la PGR no bajo el modelo de una fiscalía autónoma**, sino en el marco de la relación de dependencia del Ejecutivo que todavía subsiste, ya que no hace ninguna propuesta de cambio estructural con miras a la autonomía, ni tampoco considera cómo debe funcionar esta procuradu-

ría bajo el esquema del sistema acusatorio. Si bien es un paso importante que se generen este tipo de diagnósticos, es importante que los mismos aborden las problemáticas estructurales que enfrenta la institución de procuración de justicia.

#### **2.2.5.2 Diagnóstico presentado por la Procuraduría General de la República al Senado de la República el 15 de febrero de 2017**

Al asumir su cargo como Procurador General de la República, el actual titular Sr. Raúl Cervantes Andrade, se comprometió en diversos foros y espacios a que la institución presentaría un informe que *“desnudaría a la PGR”*. Más allá del posicionamiento respecto a su designación, el colectivo #FiscalíaQueSirva observó de manera positiva esta actitud de asumir el cargo dispuesto a encontrar cuáles eran los problemas estructurales que enfrenta la institucional federal de procuración de justicia.

Sin embargo, en reuniones previas celebradas por con su equipo y con el propio Cervantes Andrade, el colectivo #FiscalíaQueSirva vio con preocupación que una de las fuentes principales para realizar dicho informe era, precisamente, el diagnóstico anteriormente citado, realizado por el IJUNAM y CIDE, que contenía las deficiencias ya mencionadas en el apartado anterior.

El diagnóstico fue presentado al Senado, y bajo el dicho del titular, a la conferencia de procuradores y ante otros actores de la sociedad civil. **El colectivo #FiscalíaQueSirva ve con preocupación este informe**, por lo siguiente:

- a. Al revisar detenidamente el informe, se advierte una **grave ausencia de rigor técnico en el análisis** en el que se pretenden sustentar las

conclusiones, propuestas y plan de trabajo del actual titular de la PGR. Esto se denota en la **falta de evidencia cuantitativa y cualitativa de la situación actual de la PGR**. Sólo señala alguna estadística parcial y nada consistente con la realidad de la operación del sistema penal acusatorio. Esto puede indicar que la institución no cuenta con mecanismos efectivos de seguimiento, control, supervisión y evaluación del desempeño de las distintas subprocuradurías y de las 32 delegaciones estatales.

- b. Consideramos particularmente alarmante que el referido informe adjudica la actual disfuncionalidad de la PGR únicamente a la arquitectura institucional interna, la ausencia de un modelo homologado de procuración de justicia, a las condiciones laborales del personal y **evade abiertamente las causas estructurales y políticas en donde se originan esos problemas**.
- c. Por otro lado, **el informe deja en un segundo término la autonomía como el pilar para estructurar el modelo**, lo que resulta aún más preocupante. Precisamente, **la ineficacia, autoritarismo y parcialidad de la PGR, tienen origen en la forma en que se relaciona con los demás poderes, en particular el Ejecutivo**. Este complejo sistema que heredamos del presidencialismo autoritario es el que ha determinado la forma en la que la PGR se estructura y ejerce sus funciones. Por lo tanto, cualquier propuesta de cambio en la arquitectura institucional interna sin replantear las relaciones estructurales, es un esfuerzo estéril y clausura la oportunidad histórica de refundar a la Fiscalía sobre los cimientos de la autonomía.
- d. Resulta preocupante también que aspectos relacionados con las fallas del modelo de investigación, la distorsión y el manejo político

en investigaciones relacionadas con derechos humanos y casos de corrupción, no sean abordados en el informe.

- e. No se aborda tampoco los problemas de extrema burocracia operativa, de ausencia de comunicación y coordinación que existen entre las diversas áreas de la PGR. No se explica cuáles son los principales retos que enfrenta un área de control interno como es la Visitaduría respecto a la investigación de irregularidades cometidas por servidores públicos.
- f. No se toma como parte de las lecciones aprendidas lo que informes de organismos internacionales o que el informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para el caso Ayotzinapa (GIEI) han mostrado sobre las deficiencias del sistema de procuración de justicia mexicano.
- g. No se reconoce que la PGR ha venido funcionando todos estos años sin un plan de política de persecución penal, es decir, sin una hoja de ruta clara sobre qué delitos quiere combatir, que organizaciones criminales quiere investigar para erradicar y cuál es su estrategia para lograrlo con los recursos disponibles.
- h. Tampoco toca en su informe las dificultades o retos que existen en la policía adscrita a la PGR para investigar, ni de los retos que se tienen para utilizar la ciencia y la tecnología en beneficio de las investigaciones penales. **No se menciona en ningún momento que existe aún la tortura como un método para investigar**.
- i. Finalmente, **el informe tampoco menciona la opinión de las víctimas o de los imputados** cuando se enfrentan al sistema de procuración de justicia federal, como una fuente de información.
- j. **No es un informe que tenga un enfoque de derechos humanos**.



Consideramos que es valioso que el Procurador plantee un rediseño interno de la PGR, compartimos la preocupación por la disfuncionalidad del servicio profesional de carrera, que, lejos de ser un modelo de incentivos profesionales basados en la eficacia y rendición de cuentas, es hoy un sistema de lealtades que genera incertidumbre, inestabilidad de los buenos funcionarios e incentiva prácticas nocivas y ajenas a los fines constitucionales de la procuración de justicia.

Compartimos también la preocupación por la corrupción al interior de la PGR, sin embargo, consideramos insuficientes los cinco párrafos que destina el informe a este problema, mismo que consideramos el más grave y dañino de la institución. La corrupción en instituciones como la PGR, sabotea la aspiración de toda la ciudadanía de contar con un sistema de justicia penal confiable, legítimo, digno y eficaz.

Anteriores reformas han optado por bajar la exigencia al trabajo del Ministerio Público, subsidiando así su incapacidad. Consideramos que **México se encuentra frente a una oportunidad histórica de cambio de ruta** que debe aprovecharse para fortalecer la institucionalidad, generar las condiciones constitucionales más favorables a la imparcialidad y autonomía de la fiscalía, y revertir la impunidad generalizada.

Además, consideramos que la refundación de la institución de procuración de justicia **no debe provenir únicamente de la institución involucrada**. Es indispensable que el proceso de redefinición de la Fiscalía se realice con una visión sistemática respecto todos los actores y procesos involucrados en la persecución criminal y sanción de delitos e incluso en la ejecución penal.

## 2.2.6 Sobre la propuesta de homologación del modelo de procuración de justicia a nivel nacional

Tanto en reuniones que ha sostenido el actual titular de la PGR y su personal con el colectivo #Fiscalía-QueSirva, como en el referido informe presentado al Senado y en espacios públicos, el Procurador General Cervantes Andrade ha reiterado que parte de la respuesta para reformular el modelo de procuración de justicia, es “lograr la homologación de modelos de procuración de justicia en todo el país, a través de leyes de alcance nacional”.

Si bien el país requiere homologar ciertas normas para que se tenga una mayor certeza jurídica –sobre todo al regular los tipos penales– la propuesta de homologación del modelo de procuración de justicia en todos los estados y la federación, es preocupante porque:

- Cualquier modelo de procuración de justicia debe atender al tipo e incidencia de criminalidad que se presente, y debe adecuarse a su plan de política de persecución penal.
- No todas las entidades federativas tienen los mismos índices y problemas en torno a su criminalidad local. No se podría entonces pedir que los estados más pequeños como Aguascalientes o Tlaxcala, tengan el mismo modelo que estados donde existe un mayor índice de criminalidad como Tamaulipas, Guerrero o Chihuahua.
- Los modelos deben ser flexibles a fin de que se puedan formular diversas estrategias con las áreas especializadas que se requiera para combatir su criminalidad local, en vez de presentarse como una camisa de fuerza que a la larga genere mayor burocracia y mayor corrupción y que además de todo ello, no dé respuesta a la criminalidad que pretende combatir.

- Pensar en establecer un mismo modelo para las instancias de procuración de justicia de las entidades federativas y de la instancia federal, implica no tener en consideración que tienen competencias completamente distintas y que justamente, un modelo también se organiza a partir de la propia competencia, y no al revés.

En este sentido, el camino que ha tomado el colectivo #FiscalíaQueSirva, es establecer puntos mínimos que se deben tener en consideración para cualquier instancia de procuración de justicia (federal o local) pero siempre contruidos a partir de la autonomía y tomando en cuenta su competencia, así como el tipo e índice de criminalidad que enfrentan.

### **2.2.7 Sobre la necesidad de que se abra un espacio de discusión sobre el modelo de procuración de justicia federal y su ley secundaria, en el Senado de la República**

Tanto en las reuniones sostenidas por parte del colectivo #FiscalíaQueSirva, como en diversos espacios públicos, el actual titular de la PGR refiere que ha tenido conversaciones con el CIDE y el IJUNAM para que sean la sede de las mesas donde se discutirá el modelo que debe tener la institución de procuración de justicia federal.

Consideramos de vital importancia que la academia se exprese y sea parte de este debate que es fundamental para la vida institucional del país. Sin embargo, dado que la elaboración de la ley secundaria es facultad del Congreso de la Unión y debido a que actualmente parte del debate está en el Senado, el colectivo ha solicitado que el espacio donde confluyan los diversos actores sea precisamente ésta cámara.

Cabe recordar que, en diciembre de 2016 y en marzo de 2017, el colectivo #FiscalíaQueSirva envió al Senado una solicitud para que iniciara la discusión sobre una reforma integral al artículo 102 constitucional y la derogación de los artículos transitorios Décimo Sexto y Décimo Noveno. Se solicitó, además, que se suspendiera la aprobación de la ley secundaria que había sido aprobada en 2014 por la Cámara de Diputados, para instalar mesas de debate sobre el modelo de procuración de justicia federal y la ley que lo regularía en su sede.

Con Oficio del 01 de febrero de 2017, el Senado hizo llegar su respuesta, en la que manifiesta lo siguiente:

“En el programa de trabajo de la Comisión de Puntos Constitucionales para el presente periodo ordinario de sesiones se encuentra el análisis, estudio y, en su caso, el dictamen de tres iniciativas de reformas constitucionales relacionadas con las previsiones constitucionales de la Fiscalía General de la Nación y del Régimen Transitorio previsto en el Decreto del 10 de febrero de 2014. Dichas iniciativas han sido turnadas al estudio y dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda.”

Asimismo, el Senado indica que la comunicación del Colectivo ha sido remitida al conocimiento de los integrantes de dichas Comisiones Unidas. Sin embargo, hasta este momento, no tenemos claro qué lugar de prioridad ocupa en el Senado de la República la reforma al artículo 102 constitucional, la derogación de los artículos transitorios ya mencionados y el debate sobre el modelo y ley que se requiere para regular una Fiscalía autónoma.

## 2.3 FISCALÍAS AUTÓNOMAS ACTUALMENTE EXISTENTES EN ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Doce entidades federativas<sup>31</sup> han llevado a cabo reformas constitucionales para transitar de Procuradurías a Fiscalías y **solamente siete** (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán) **tienen una naturaleza constitucionalmente autónoma**, ya que no dependen del Poder Ejecutivo. Actualmente dos entidades más –San Luis Potosí y Chihuahua– se encuentran en procesos legislativos hacia la autonomía.

Los criterios que se han tomado para determinar la autonomía constitucional de las Fiscalías estatales son: i) no depender orgánicamente del Poder Ejecutivo; ii) designación compartida entre poderes; iii) remoción compartida entre poderes; y iv) patrimonio propio.

En ese orden de ideas, solo algunas entidades federativas cumplen con el primer y segundo requisito. Respecto del tercer requisito, únicamente en el caso de Veracruz, el Fiscal puede ser removido libremente por el Gobernador. Finalmente, por lo que corresponde al último requisito, la Fiscalía de Nayarit tiene autonomía técnica y de gestión, mientras que las otras 6 entidades federativas mencionadas, cuentan con autonomía presupuestal plena.

Es posible afirmar, entonces, que las entidades federativas se encuentran haciendo el esfuerzo legislativo de transformar sus instituciones de procuración de justicia en órganos autónomos, aunque subsisten las malas prácticas de control político que se observan en el ámbito federal. Sin embargo, si se observa con detenimiento las diversas manifestaciones que se de-

ben comprender para contar con una autonomía real –algunos de los cuales fueron expuestos al inicio de este informe–, el camino para que las entidades federativas logren una autonomía consolidada, aún está pendiente, y en la mayoría de ellas, la autonomía ha significado únicamente un cambio de fachada.

Sin embargo, como se ha manifestado, el hecho de que la FGR sea la institución referente, respecto de la autonomía, para las Fiscalías estatales, no implica que se deba rediseñar la arquitectura institucional para homologar procedimientos, criterios y estructuras institucionales de las 33 procuradurías y fiscalías de todo el país.

En ese sentido vale la pena resaltar que efectivamente resultaría de gran utilidad un modelo, ciertamente homologado bajo algunos mínimos, pero a todas luces flexible, que permita atender las características institucionales, incidencias delictivas locales y recursos de cada entidad.

Resulta necesario resaltar que no puede ni debe de existir un modelo único para los aparatos estatales y el federal. Las Fiscalías Estatales debieran atender la persecución de la criminalidad local, dejando a la Fiscalía General de la República, únicamente aquellos delitos que rebasen fronteras y abarquen más de un estado, que, por su complejidad, exijan, respecto de sus fuentes de información y esquema de investigación, una visión y capacidad de acción amplia, es decir desde el punto de vista nacional, e incluso, internacional.

Lo anterior facilitaría una eficiente y eficaz procuración de justicia a nivel nacional, dejando que las instituciones locales atiendan las problemáticas locales sin distracciones, mientras que la federación se encarga de los delitos complejos que rebasan las capacidades estatales.

31 Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán

Por otra parte, en febrero de 2017, se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México, luego de un proceso constituyente que se desarrolló durante el año 2016.<sup>32</sup> En ella, se estableció, entre otras cosas, un catálogo de derechos amplio y novedoso para sus habitantes.

En materia de procuración de justicia, la Constitución de la Ciudad de México establece una Fiscalía Autónoma y un sistema de designación del Fiscal más acorde a estándares internacionales, con procesos incluyentes, participativos y democráticos. De acuerdo a este procedimiento, el Fiscal de la Ciudad de México es elegido por el Congreso local a partir de una terna que le presenta el Jefe de Gobierno. La terna es propuesta al Jefe de Gobierno, a su vez, por el Consejo Judicial Ciudadano.<sup>33</sup>

Sin embargo, la Constitución de la Ciudad de México fue impugnada por diversos actores, incluyendo partidos políticos y poderes públicos, tanto locales como federales, entre ellos la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad y la Procuraduría General de la República, y será revisada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas.

### **Resulta preocupante que el actual Procurador General de la República haya formulado una impugnación relativa a los requisitos y procedimien-**

**to para designar al Fiscal local** argumentando que la Constitución establece requisitos que son “desproporcionados e irrazonables” y que configuran una “diferencia arbitraria” en contra de los derechos humanos de servidores públicos para ocupar el cargo de Fiscal, lo que representaría violación a la igualdad y no discriminación.<sup>34</sup>

32 La reforma política de 2015 implicó una reforma a la Constitución Federal para cambiar el estatuto jurídico-político de la Ciudad de México y establecer la organización de una Asamblea Constituyente para la realización de la Constitución local. La Asamblea Constituyente concluyó sus trabajos en enero de 2017 y la Constitución de la Ciudad de México se aprobó el 5 de febrero de 2017.

33 Este Consejo se integra por once personas de las cuales siete deben ser profesionales del derecho, gozar de buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad e independencia; no tener conflicto de interés y no haber participado como candidatas o candidatos en un proceso de elección popular cuatro años antes de su designación. El Consejo Judicial Ciudadano se integra observando la equidad de género y la igualdad sustantiva.

34 Procuraduría General de la República, Acción de inconstitucionalidad, pág. 215.

### 3. AUSENCIA DE MECANISMOS EFECTIVOS PARA IMPUGNAR EL NOMBRAMIENTO DEL TITULAR DEL ÓRGANO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

A FINALES DE NOVIEMBRE DE 2016, VARIAS ORGANIZACIONES Y PERSONAS PERTENECIENTES AL COLECTIVO #FISCALÍAQUESIRVA, promovieron varias demandas de amparo en contra del procedimiento de ratificación del Procurador General de la República nombrado por el Presidente. A continuación, se resume lo que los tribunales federales han resuelto:

Amparo número 1735/2016.- El 9 de diciembre de 2016, el juez determinó **desechar la demanda de amparo, por considerarla notoriamente improcedente, pues no procede el amparo en contra de nombramientos hechos por el Senado, que se considera un acto soberano no justiciable**. En enero de 2017, se interpuso un recurso de queja en contra del desechamiento, que fue remitida al Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que integró el expediente 7/2017. El asunto aún no ha sido resuelto.

Amparo número 1779/2016.- En diciembre de 2016, la demanda fue desechada por considerar, igualmente, que el amparo es improcedente en contra de nombramiento soberanos hechos por el Senado. En contra del desechamiento se interpuso un recurso de queja, que actualmente no ha sido resuelto.

Amparo número 1783/2016.- El 25 de noviembre de 2016, la demanda fue desechada, con los mismos argumentos expuesto en los casos anteriores. En

contra del desechamiento, se interpuso recurso de queja, el cual fue remitida al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que integró el expediente 294/2016. El caso aún no ha sido resuelto.

Amparo 1851/2016.- El 25 de noviembre de 2016, el juez desechó la demanda, con los mismos argumentos que en los casos anteriores. En contra del desechamiento se interpuso el recurso de queja. Este último fue turnado al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que integró el expediente de queja 295/2016. El caso aún no ha sido resuelto por el tribunal.

Resulta preocupante que, en México, no existan recursos efectivos para impugnar la designación del titular del órgano de procuración de justicia cuando se considera que no se llevó a cabo el proceso siguiendo las reglas establecidas, el titular no cumple los requisitos o el proceso establecido es irregular. Otros países, como El Salvador, Guatemala y Colombia, de conformidad con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus altas cortes han resuelto este tipo de casos y reconocido el derecho de las personas a impugnar estos cargos. Esto es una tarea pendiente aún para México.

# 4. PROPUESTA DE LOS MÍNIMOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MODELOS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

FINALMENTE, QUEREMOS CONCLUIR EL PRESENTE INFORME, PRESENTANDO A LA HONORABLE COMISIÓN LOS PUNTOS MÍNIMOS que, a través de una serie de análisis y debates, han sido identificado por el colectivo #FiscalíaQueSirva, como aquellos que deben recogerse en la construcción del modelo o modelos de procuración de justicia en México.

## Mínimos institucionales

- a. **Autonomía funcional: La Fiscalía debe actuar sin subordinación a ningún otro poder público.** Se deberá garantizar su autonomía e independencia técnica sólida para indagar y perseguir delitos, por impulso propio, sin subordinación a ningún organismo del estado ni autoridad, salvo a los mandatos legales. Tendrá su propia partida presupuestal y administrará sus recursos de manera autónoma.
- b. **Modelo de gestión adecuado a las dinámicas del sistema de justicia penal acusatorio y sistema de ejecución penal:** A través de una reingeniería institucional, se deberá establecer un modelo de gestión efectivo para su funcionamiento, que permita superar los obstáculos operativos –burocracia, descoordinación, lentitud, sobrecarga de trabajo y ausencia de resultados- que hasta ahora impiden una procuración de justicia eficaz.
- c. **Modelo de investigación flexible que cuente con recursos técnicos y materiales para inves-**

**tigar eficazmente fenómenos de criminalidad compleja, macrocriminalidad y graves violaciones a derechos humanos.** La Fiscalía deberá garantizar la investigación de contexto cuando conozca de delitos cometidos a gran escala o que estén relacionados con violaciones graves a derechos humanos.

## Mínimos del estatuto fiscal

- a. **Perfiles para seleccionar al fiscal General y a fiscales especializados:** La ley debe establecer un perfil claro, detallado, vinculante, orientado al mérito y la idoneidad técnica para seleccionar a las altas autoridades en base a criterios objetivos y que dicha selección pueda ser objeto de control judicial.
- b. **Mecanismos transparentes y participativos de selección:** La ley orgánica también debe regular procedimientos de selección y remoción públicos que garanticen la participación de la sociedad civil y se racionalice la intervención de autoridades políticas y los mismos se funden en los principios de transparencia, igualdad y libre acceso de postulación.
- c. **Mecanismos de control de transparencia y supervisión ciudadana:** La ley orgánica debe establecer los procedimientos que garanticen un



ejercicio transparente de la función pública, y las bases y mecanismos para la supervisión ciudadana. La creación de un Consejo del Ministerio Público permitiría que la autonomía no esté exenta de controles.

**d. Mecanismos parlamentarios de rendición de cuentas:** Claridad de requisitos de comparecencia, posibilidades de intervención de sociedad civil u otros actores en casos delicados, que impliquen graves violaciones o en críticas graves en la implementación de su plan de política criminal, o uso inadecuado de recursos.

**e. Mecanismos de remoción respetuosos del debido proceso: Que se respete** el principio de legalidad y se garantice que las remociones no se funden en motivos políticos ajenos al desempeño institucional del funcionario. El Fiscal General no debe poder ser removido unilateralmente por el Ejecutivo y debe sujetarse a lo establecido para la remoción de titulares de organismos públicos autónomos.

**f. Servicio profesional de carrera:** La ley debe regular las bases de un servicio profesional de carrera que incluya, ingreso, permanencia, asenso y remoción, las garantías en contra de los traslados punitivos; y debe estar basado en incentivos y sanciones acordes con los fines constitucionales de la institución, la honestidad, la ética, la especialización técnica y el respeto irrestricto de los derechos humanos.

**g. Eliminación de la prohibición de reinstalación de funcionarios del sistema de procuración de justicia:** Sin garantizar un mínimo indispensable de seguridad laboral ningún servicio profesional cumplirá su objetivo.

## Mínimos de modelo de transición

**a. Los artículos Décimo Sexto y Décimo Nove-no transitorios deben reformarse** para que no haya un pase automático del Procurador General de la República como primer Fiscal General de la República, ni del personal que actualmente labora en PGR a la nueva FGR.

**b. Plataforma de transición:** Debe existir un procedimiento que regule la extinción de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República, el destino e incorporación o no a la nueva entidad de los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República y el desahogo de las averiguaciones previas, los programas de retiro de los servidores públicos y el concurso para la integración de la Fiscalía acorde al servicio profesional de carrera.

**c. Transición gradual de recursos:** El traslado de recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la PGR a la nueva FGR, debe estar sujeta a escrutinio, evaluación y concurso y no hacerse automáticamente.

**d. Traslado de casos de investigación:** Deben crearse unidades de transición para gestionar los casos antiguos o en curso, evitando, por una parte, el sobreseimiento masivo de causas penales por formalismos sin atender el fondo de la investigación y por otra, la saturación inicial de las nuevas unidades.

## Mínimos operativos

**a. Eficiencia:** Se deben incorporar mecanismos que superen la burocracia excesiva en tareas adminis-

trativas y enfoquen los recursos en las funciones sustantivas, se supere la descoordinación, lentitud, sobrecarga de trabajo y ausencia de resultados del actual modelo.

**b. Competencias claras:** Que las reglas de atracción y conexidad estén debidamente determinadas. La FGR debe ejercer la facultad de atracción de los delitos del ámbito local cuando las fiscalías de las entidades federativas no inicien de forma inmediata, imparcial y exhaustiva la investigación; por defecto u omisión en la persecución o enjuiciamiento en el ámbito local o cuando exista sentencia o resolución de un órgano previsto en un tratado internacional del que México sea parte.

**c. Plan de Política de Persecución Penal y programa de priorización:** Se debe definir un esquema de priorización efectiva y una política criminal acorde a las necesidades sustantivas que plantea tanto el tipo de criminalidad como la extensión geográfica de la misma, identificando un plan de acción inicial enfocado a resultados. Bajo este esquema, se concentran los esfuerzos en necesidades específicas y con cada una, se resuelve el problema en conjunto. Debe ser público, tener objetivos medibles en calidad y tiempo.

**d. Especialización:** La FGR debe contar, al menos con las Fiscalías especializadas en delitos electorales, de combate a la corrupción –que ya establece la Constitución–, y de delitos que comporten violaciones graves de derechos humanos. Las o los Fiscales Especializados deben ser nombrados y removidos por el Fiscal General, y debe poder ser objetado por el Senado, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes y mediante una decisión debidamente motivada, la falta de pronunciamiento se entenderá como una aceptación tácita.

**e. Defensa de las víctimas:** Fortalecimiento en su defensa por las víctimas. La FGR deberá caracterizarse por ser una herramienta eficaz para la defensa de las víctimas. Deberá garantizar un trato digno y una actuación objetiva y apegada al debido proceso, para todas las partes que concurran.

**f. Mecanismos internos de control sobre servidores públicos:** la Fiscalía debe incorporar mecanismos para investigar y sancionar a los servidores públicos que obstruyan la procuración de justicia, con las garantías suficientes para asegurar la imparcialidad del proceso y la participación ciudadana.

**g. Independencia de servicios periciales:** Los servicios periciales tendrán autonomía presupuestal y organizativa y no dependerán orgánicamente de la Fiscalía General de la Nación. Proporcionarán servicios a las víctimas y procesados bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, con mecanismos de control eficaces.

## 5. LA CONSOLIDACIÓN DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AUTÓNOMA, COMO UN INSTRUMENTO INDISPENSABLE DENTRO DE UN PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

EL COLECTIVO PETICIONARIO DE ESTA AUDIENCIA SE HA FORMADO A PARTIR DE LA NECESIDAD DE CONSTRUIR UN ASPECTO FUNDAMENTAL EN LA DEMOCRACIA EN EL PAÍS: una Fiscalía Que Sirva. No para proteger al poder, sino para combatir los delitos y para Servir a los ciudadanos. Sin embargo, como lo hemos mencionado, estamos conscientes de que una sola medida institucional o medidas aisladas, no serán suficiente para revertir la impunidad generalizada, y la corrupción en México.

En este sentido, el colectivo ha comenzado a trazar un plan integral de lucha contra la impunidad, en base a las fallas estructurales que se han detectado en el país y que han sido señaladas por diversos organismos internacionales. De esta manera, buscamos apoyar al Estado en el cumplimiento de su obligación de implementar las medidas necesarias para revertir esta situación, y no solo promover una medida aislada.

Las medidas que recomienda el colectivo (se anexa documento) son complementarias y deben llevarse a cabo de manera armónica, coordinadas y entrelazadas, para no ocasionar una contraposición con medidas ya alcanzadas, como precisamente viene ocurriendo con la propuesta de “Miscelánea Penal” que ha sido referida en este documento.

La iniciativa del colectivo coincide con las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado

de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para abordar las fallas estructurales en el país, contenidas en su informe de octubre 2016, específicamente, con su recomendación de crear un Consejo Asesor en materia de lucha contra la impunidad.

Este Consejo Asesor debería ser un órgano técnico, altamente especializado e integrado por personas de reconocida independencia y experticia que brinde dar asesoría técnica al Estado mexicano en su conjunto en materia de diagnóstico, medidas y políticas que puedan atacar los orígenes de la impunidad que prevalece en el país. De acuerdo a los compromisos del Estado, este Consejo Asesor debería empezar a operar en el 2017.

De ser así, debería constituirse en un actor de relevancia y asesoría para las autoridades y abonar en el debate sobre impunidad desde los estándares internacionales en materia de independencia del sistema de justicia y derechos humanos. Consideramos importante que esta Honorable Comisión pudiera acompañar y respaldar esta Recomendación de la Oficina del Alto Comisionado.

## 6. PEDIDOS A LA COMISIÓN INTERAMERICANA

SOBRE LA BASE DE LO EXPUESTO ANTERIORMENTE, PRESENTAMOS A LA HONORABLE COMISIÓN, LAS SIGUIENTES PETICIONES:

### 6.1 Que la CIDH exhorte al Estado mexicano, para que:

Retome el camino que había iniciado en el 2014 hacia la consolidación de una Fiscalía autónoma y a través del Senado, discuta con participación de la sociedad civil, las propuestas de reforma integral del artículo 102 constitucional, evaluando su conformidad con los estándares interamericanos en materia de selección de altas autoridades del sistema de justicia, para adecuarlo a ellos, incorporando garantías de transparencia, publicidad, identificación del mérito y participación de la sociedad civil.

Derogue **“el pase automático”** del titular de la PGR como primer Fiscal General, contenido en el artículo transitorio Décimo Sexto constitucional.

Regule un servicio profesional de carrera fiscal, que resuelva el problema del **“pase automático”** de todo el personal de la PGR a la FGR, de modo que se integren a la nueva institución quienes superen una evaluación satisfactoria de sus capacidades y desempeño. Para ella se requerirá reformar el contenido del artículo transitorio Décimo Noveno constitucional.

Promueva a través de la instalación de mesas de discusión en el Senado de la República, con la participación de todos los actores interesados, el debate técnico, informado, y participativo, del modelo institucional de la nueva Fiscalía General de la República que debe plasmarse en la legislación secundaria, teniendo en cuenta las garantías y estándares internacionales ya mencionados.

Incluya como una fuente indispensable para realizar sus diagnósticos sobre la procuración de justicia en México: la voz de las víctimas, de los imputados que hayan sufrido graves violaciones durante el proceso de investigación (como la tortura), abogados/as litigantes, organizaciones de la sociedad civil, academia, empresarios y todos aquellos usuarios relevantes del sistema.

Incluya dentro de sus diagnósticos sobre la actual situación del sistema de procuración de justicia en México, las recomendaciones emitidas por los diversos mecanismos de Naciones Unidas, la CIDH y por el GIEI-Ayotzinapa, en sus diversos informes, para incorporar los hallazgos ahí detectados y las recomendaciones realizadas, a fin de que sus diagnósticos tengan un enfoque de derechos humanos.

Instale un mecanismo institucional con independencia técnica, con representación de los tres poderes del Estado, de las entidades federati-

vas y de la sociedad civil, para la evaluación del proceso de implementación del sistema procesal acusatorio con facultades para difundir estudios y proponer recomendaciones de política pública para el mejoramiento del modelo.

**6.2 Que la CIDH recomiende al Estado,** solicitar apoyo técnico de la Organización de Estados Americanos, para la construcción del modelo institucional de la nueva FGR, a través del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en su calidad de organismo técnico especializado.

**6.3 Que, en seguimiento de la audiencia, la CIDH solicite al Estado mexicano,** la siguiente información:

Si existen lineamientos y criterios aprobados y utilizados por el titular del ejecutivo Federal para seleccionar a la persona designada para ocupar el cargo de Procurador General de la República.

Medidas que actualmente existen para asegurar que el proceso de selección y nombramiento del Procurador General de la República cumple con los criterios internacionales sobre la materia, especialmente la publicidad, la transparencia, la identificación del mérito y las capacidades profesionales de los candidatos, y la existencia de parámetros objetivos que reduzcan el margen de discrecionalidad de las autoridades competentes.

Cuál es el recurso efectivo judicial que existe en México, para impugnar designaciones que se hayan realizado vulnerando reglas de procedimiento, o que hayan recaído sobre personas que no cumplen con los requisitos para el cargo.

**6.4 Que la CIDH continúe monitoreando y acompañando** la situación del sistema de procuración de justicia en México, los debates legislativos para la plasmación de su autonomía en la legislación secundaria, así como los procesos de designación de sus altas autoridades de procuración de justicia, tanto a nivel federal como federativo. Para ello, **pedimos a la CIDH que, de forma periódica, solicite al Estado información actualizada sobre el avance de estos procesos.**

**6.5 Que la CIDH impulse un informe que establezca estándares mínimos para garantizar la autonomía** de los sistemas de procuración de justicia, y que recoja las buenas practicas existentes a nivel regional, lo que será de gran utilidad para México y para los demás países de la región.

Sugerimos que dicho estudio incluya el análisis de la relación entre la autonomía externa e interna de los fiscales, la corrupción y la impunidad en graves violaciones de derechos humanos.

**6.6 Que, como ha ocurrido en otras oportunidades, la CIDH acompañe** la recomendación la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la creación de un Consejo Asesor en materia de lucha contra la impunidad.

# #Fiscalía QueSirva

**#FiscalíaQueSirva** es un colectivo de organizaciones civiles, académicos, víctimas, líderes sociales y empresariales que busca reducir la impunidad en México a través de la creación de instituciones que investiguen delitos de forma eficaz e imparcial.

El Colectivo se formó en octubre de 2016 para atender las preocupaciones existentes sobre la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en 2014 que transformaría la Procuraduría General de la República (PGR) en la Fiscalía General de la República (FGR) luego de la designación sin contrapesos legislativos de Raúl Cervantes el 25 de octubre de 2016 como nuevo Procurador y su anuncio público como Fiscal por 9 años.

Actualmente las acciones del colectivo giran en torno a dos acciones clave: Lograr un proceso público de designación del Fiscal General que garantice la elección de una persona con base en su independencia, su mérito y su prestigio y lograr un diseño institucional para la nueva fiscalía que prometa un cambio sustantivo respecto de la PGR y logre reducir la impunidad de delitos de alto impacto social.