

## notasestratégicas

Número 123, febrero 2021.

# Algunos aspectos en torno a la iniciativa de Ley de la Fiscalía General de la República

#### **IDEAS CLAVE:**

- > Organismos internacionales han emitido recomendaciones con la finalidad de garantizar la autonomía, independencia e imparcialidad de las fiscalías.
- > Como parte de la evaluación de la implementación de la Ley Orgánica de la FGR se presentó, en el Senado de la República, una iniciativa para expedir una nueva Ley de la FGR y reformar diversos ordenamientos.
- > Organismos internacionales, instituciones gubernamentales y sociedad civil han hecho observaciones a la iniciativa de Ley de la FGR y a las reformas a diversos ordenamientos.

El 7 de octubre de 2020 fue presentada la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Dicha iniciativa plantea que es necesaria la expedición de una Ley de la Fiscalía General de la República (FGR) que tenga como objetivo establecer la integración, funciónamiento y atribuciones de la FGR de forma clara y realista. Esta iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda. (Gaceta del Senado, 07/10/2020).

Al respecto, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) vigente establece, en el artículo Décimo Tercero Transitorio, que:

"Décimo Tercero. Transcurrido un año a partir del nombramiento de la persona titular de la Fiscalía General de la República, y a la luz del Plan Estratégico de Transición y la experiencia acumulada en el proceso de transición, la o el Fiscal General de la República, realizará una convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y jurídico de la Fiscalía General de la República. Dicha convocatoria tendrá como objetivo la identificación, discusión y formulación de las reformas constitucionales, de la legislación secundaria o de las reformas regulatorias necesarias para la operación óptima del modelo de Fiscalía General de la República, propuesto en la presente Ley. Los resultados obtenidos serán públicos y se comunicarán al Congreso de la

Unión con el fin de que éste realice las adecuaciones al marco que considere sean necesarias y pertinentes.

La convocatoria comprenderá temas relacionados con la función fiscal y de persecución penal, el modelo de investigación criminal, la competencia, el servicio profesional de carrera, los órganos ciudadanos, los derechos humanos y la atención a víctimas; el régimen de responsabilidad de los servidores públicos de la Fiscalía, revisión de la estructura, así como el régimen de transición, entre otros. Esta consulta deberá garantizar condiciones de apertura, transparencia y participación ciudadana de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicas y representantes del sector privado. Con base en las consultas realizadas, el Congreso de la Unión analizará y propondrá las reformas constitucionales y legales para el óptimo funcionamiento de la Fiscalía General de la República." (DOF, 14/12/2018).

Entre los avances en el proceso de discusión y dictaminación de la iniciativa, se tiene un pre dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, por el que se expide la Ley de la FGR, se abroga la Ley Orgánica de la FGR y se reforman y adicionan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales. En éste, se establecen como antecedentes para la elaboración de este pre dictamen un estudio remitido por el titular de la FGR que propone la expedíción de una nueva Ley de la FGR, y la iniciativa presentada el 7 de octubre de 2020 (Senado de la República, 02/12/2020)

Así, como establece el artículo Décimo Tercero de la LOFGR, aún deberá realizarse una consulta pública, que garantice condiciones de apertura, transparencia y participación de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicas y representantes del sector privado.

Bajo estas consideraciones, el objetivo de esta Nota es presentar algunas de las recomendaciones de organismos internacionales en torno a las fiscalías, las principales características de la iniciativa de Ley de la FGR y, finalmente, las principales observaciones de organismos internacionales, instituciones gubernamentales y sociedad civil a esta iniciativa.

## 1. Recomendaciones de organismos internacionales en torno a las fiscalías

En 1990, durante el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención y Tratamiento del Delincuente, se formularon las *Directrices sobre la función de los fiscales*, con el objetivo de asistir a los Estados Miembro en su función de garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales en el procedimiento penal, las cuales deben ser respetadas y consideradas por los gobiernos en el marco de sus leyes y prácticas nacionales (ONU-DH, 1990).

Las *Directrices sobre la función de los fiscales* atienden diversos aspectos. A continuación, se presentan de forma sintética (ONU-DH, 1990):

**>Calificaciones, selección y capacitación**. Las personas designadas como fiscales serán personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas. A su vez, los Estados adoptarán medidas necesarias para que:

- Los criterios de selección de los fiscales contengan salvaguardias contra designaciones basadas en predilecciones o prejuicios y excluyan toda discriminación en contra de cualquier persona.
- Los fiscales tendrán una formación y capacitación adecuadas y serán conscientes de la protección de los derechos del sospechoso y de la víctima, y de los derechos humanos y libertades.

>Situación y condiciones de servicio. Los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones sin intimidación, trabas, hostigamiento o injerencias indebidas. Las leyes, normas o reglamentos establecerán condiciones razonables de servicio, remuneración adecuada y, cuando corresponda, seguridad en el cargo pensión y edad de jubilación. A su vez, el ascenso de los fiscales, cuando exista ese sistema, se basará en factores objetivos, tales como la idoneidad, capacidad, probidad y experiencia.

>Libertad de expresión y asociación. Los fiscales gozarán de las libertades de expresión, creencia, asociación y reunión. En particular, tendrán derecho de tomar parte en:

- Debates públicos sobre cuestiones relativas a las leyes, la administración de justicia y el fomento y la protección de los derechos humanos.
- Adherirse a organizaciones locales, nacionales o internacionales o constituirlas y asistir a sus reuniones.

>Función de los ficales en el procedimiento penal. El cargo de fiscal estará estrictamente separado de las funciones judiciales. Deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos.

Los fiscales desempeñaran un papel activo en el procedimiento penal, incluida la iniciación del procedimiento y cuando así lo establezca la normativa del país:

- La investigación de delitos.
- La supervisión de la legalidad de las investigaciones.
- La supervisión de la ejecución de fallos judiciales.
- El ejercicio de otras funciones como representante del interés público.

En el cumplimiento de sus funciones, los fiscales deberán de:

- Evitar todo tipo de discriminación política, social, religiosa, racial, cultural, sexual o de otra índole.
- Actuar con objetividad y tendrán debidamente en cuenta la situación del sospechoso y de la víctima.
- Mantener el carácter confidencial de los materiales que obren en su poder, salvo que requiera otra cosa el cumplimiento de su deber o las necesidades de la justicia.
- Considerar las opiniones e inquietudes de las víctimas cuando se vean afectados sus intereses personales.

Al tratarse de servidos públicos que hayan cometidos delitos, los fiscales prestarán la debida atención, especialmente, en los casos de:

- Corrupción.
- Abuso de poder.
- Violaciones graves de derechos humanos.
- Otros delitos reconocidos por el derecho internacional.

>Facultades discrecionales. Cuando los fiscales cuenten con facultades discrecionales, en la ley, la norma o reglamento, se deberán establecer directrices que promuevan la equidad y coherencia de los criterios que se adoptarán al tomar decisiones en el proceso de acusación, incluido el ejercicio de la acción o la renuncia al enjuiciamiento.

>Alternativas del enjuiciamiento. Los Estados deben adoptar mecanismos para reducir el número de casos que pasan por la vía judicial, no solo para reducir la carga excesiva de los tribunales, sino también para evitar el estigma que significa la prisión preventiva, la acusación y la condena, así como posibles efectos adversos de la prisión.

En este sentido, en los países en donde los fiscales tienen facultades discrecionales para pronunciarse sobre el enjuiciamiento, éstos considerarán debidamente la posibilidad de renunciar a éste, interrumpirlo condicional o incondicionalmente o procurar que el caso penal no sea considerado por el sistema judicial, respetando plenamente los derechos del sospechoso y de la víctima.

>Relaciones con otros organismo o instituciones gubernamentales. Con la finalidad de asegurar la equidad y eficacia del procedimiento, los fiscales procuraran la cooperación con la policía, los tribunales, los abogados, los defensores públicos y otros organismos o instituciones gubernamentales.

>Actuaciones disciplinarias. Las faltas de carácter disciplinario cometidas por los fiscales deberán estar previstas en la ley o en los reglamentos. Las reclamaciones contra los fiscales deberán sustentarse con arreglo a la normativa y tendrán derecho a una audiencia imparcial. A su vez, las decisiones estarán sometidas a revisión independiente.

**>Observancia de las Directrices.** Los fiscales respetaran las presentes Directrices. Además, harán todo lo que está en su poder para evitar que se infrinjan.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2013), con base en la información y análisis presentado en su informe *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, hace una serie de recomendaciones a los países de la región con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la independencia y autonomía e imparcialidad de las operadoras y operadores de justicia.

Entre las principales recomendaciones de la CIDH (2013:107-112) para las y los operadores de justicia, entre los que se encuentran las y los fiscales, están las siguientes:

### >Sobre la independencia frente a otros poderes u órganos del Estado:

- Incluir en las constituciones o leyes garantías que le permitan a los fiscales cumplir en forma independiente, adecuada y eficiente con sus funciones.
- Garantizar la dotación de recursos financieros, técnicos y humanos adecuados y suficiente con el fin de asegurar que los fiscales puedan realizar de manera efectiva sus facultades de acceso a la justicia.

#### >Sobre los procesos de selección y nombramiento:

- Establecer normativamente procesos de selección y nombramiento que tengan por propósito seleccionar a las y los operadores con base en el mérito y las capacidades profesionales.
- Los concursos públicos de oposición deberán estar preferentemente administrados por organismos independientes.
- En el caso de integrantes a altos puestos es conveniente la celebración de audiencias o entrevistas públicas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados, tengan la posibilidad de conocer los criterios

- de selección, así como impugnar a las candidatas o candidatos y expresar inquietudes o su apoyo.
- Garantizar un periodo de duración previamente definido y suficiente que permita al fiscal contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores.

#### >Sobre la independencia en el ejercicio:

- Establecer procedimientos previsibles y criterios objetivos para la promoción y ascensos.
- Asegurar en la legislación bases salariales idóneas que permitan adoptar remuneraciones suficientes que correspondan con las responsabilidades.
- Garantizar la capacitación permanente.
- Garantizar la existencia de canales de cooperación efectiva entre fiscales, jueces, defensores públicos y la policía con el fin de que puedan desempeñar libre y eficientemente sus labores.

#### >Sobre la separación del cargo y régimen disciplinario:

- Garantizar en los procesos disciplinarios el pleno respeto de las garantías del debido proceso.
- Precisar de manera detallada las conductas que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias.

#### >Sobre los órganos de gobierno y administración:

Resulta conveniente crear un órgano independiente de gobierno y administración de las entidades de justicia (Fiscalía, Defensoría y Poder Judicial), que tenga funciones en materia de selección, el nombramiento, los ascensos y traslados y la imposición de medidas disciplinarias de las y los operadores de justicia en todos los niveles.

Sobre aspectos específicos para el funcionamiento de la Fiscalía General de la República (FGR), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el documento *Hacia la modernización del sistema de justicia criminal en México* hace algunas recomendaciones orientadas a crear un Nuevo Perfil Institucional de la FGR, entre las que se encuentran las siguientes (BID, 2019:26-31):

#### >Definición de funciones:

- Se sugiere que la FGR concentre sus esfuerzos en los delitos de mayor impacto económico y social;
- Se deberá definir cómo clasificar los delitos en crímenes de alta y baja complejidad.
- Se requiere considerar los aspectos operativos que varían según las distintas estrategias, objetivos y metas de persecución penal de los distintos tipos de mercados delictivos.

#### >Modernización de la investigación criminal:

 La investigación criminal a cargo de la FGR debería estar focalizada en la investigación de alta complejidad, y sus delegaciones estatales deberían estar a cargo de delitos de baja complejidad

- y alto volumen, para hacer más eficiente el uso de recursos disponibles.
- Se propone la creación de la Unidad de Análisis Criminal, que produzca estudios sobre los fenómenos criminales, la cual debería de contar con el apoyo de sus respectivas unidades de análisis regionales que permitan tener una comprensión nacional de las dinámicas de los distintos crímenes complejos que afectan al país.
- Para la implementación de las unidades de análisis criminal a nivel federal y regional se requiere contar con personal capacitado para el análisis de datos asociados a fenómenos criminales.
- Se requiere implementar un sistema de información que permita centralizar la información que manejan las diferentes instancias de la FGR y otras instituciones externas.

#### >Eficiencia de la persecución penal:

- Se requiere la profesionalización y capacitación de recursos humanos, a fin de llevar a cabo la investigación criminal y persecución penal sobre la base de priorización de delitos de alto impacto en el ámbito federal.
- La integración de los investigadores de la FGR en el contexto del sistema de investigaciones policiales debe evitar duplicaciones de trabajo y, en especial, su burocratización.

#### >Mejora de la atención de los usuarios:

- Se requiere adecuar la infraestructura física para mejorar la atención de las víctimas de delitos.
- Se requiere implementar un sistema de información para registrar los casos a nivel local, y establecer la interoperabilidad entre las delegaciones estatales de la FGR y las unidades especializadas, de modo que sea posible advertir vínculos entre los diversos mercados criminales.
- La FGR deberá diseñar un programa completo de protección, orientación y asistencia a las víctimas, incluyendo protocolos, seguimiento y compromisos con las personas.

#### >Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas:

- Se deberá considerar como tarea fundamental la instalación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (internos y externos), a través de la implementación de nuevas tecnologías de la información.
- Los mecanismos de control internos deberían mostrar claramente los criterios de evaluación del desempeño del personal.
- Los mecanismos de control externos deberían mostrar los resultados de la gestión de la FGR y permitir que la ciudadanía cuente con sistemas de denuncias de corrupción.

Finalmente, el BID (2019:31-32) enumera una serie de requerimientos para garantizar la adecuada administración de la estructura organizacional de la FGR y responder a las necesidades del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) y a un Nuevo Perfil Institucional:

- Una estructura organizacional alineada con los nuevos procesos, sin duplicidad de funciones y con una clara normativa interna y externa.
- ii) Funcionarios públicos que cuenten con las competencias requeridas para operar el SIPA.
- iii) Procesos diseñados para optimizar y alinear a la institución con los objetivos del SJPA.
- iv) Roles y responsabilidades bien identificados.
- v) Un apropiado balance entre personal administrativo y operativo.
- vi) Un esquema salarial, de ascensos y de servicio profesional de carrera meritocrático y alineado con la evaluación de la carrera profesional.
- vii) Una mejor definición de los indicadores de desempeño individual e institucional.
- viii) Esquemas de gestión del talento.
- ix) Procesos sustantivos, de apoyo, administrativos, y aquellos vinculados con otras organizaciones que participen en el proceso penal.
- x) Información y fuentes gestionadas de manera coordinada.
- xi) Tecnología que permita el almacenamiento, el procesamiento, el análisis y la presentación clara de la información.

## 2. Principales aspecto de la iniciativa de Ley de la Fiscalía General de la República

De acuerdo con el pre dictamen que expide la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR) y reforma diversos ordenamientos (Senado de la República, 02/12/2020), elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Segunda (en adelante Comisiones Unidas), el estudio técnico, remitido por el titular de la Fiscalía de la República al Senado para expedir la LFGR, considera aspectos fundamentales que mejoran respecto de la Ley vigente, entre los que, de acuerdo con las Comisiones Unidas, destacan los siguientes contenidos:

- 1) Refundación de su estructura orgánica;
- 2) Creación del Plan Estratégico de Procuración de Justicia;
- 3) Creación de un Estatuto Orgánico;
- 4) Disposición de una nueva visión de las Unidades de Investigación y Litigación;
- 5) Consideración de un Modelo de gestión y ventanilla única;
- 6) Disposición de un Sistema de evaluación de resultados:
- 7) Generación de un Sistema de Coordinación Regional, que funcione en circunscripciones territoriales y por regiones;

- 8) Previsión de nuevo mecanismos de evaluación de resultados;
- 9) Consideración de un Sistema de Coordinación Interinstitucional dinámico y efectivo;
- 10) Consolidación y aprovechamiento de información sobre fenómenos y mercados delictivos, casos de reincidencia, registros y análisis de perfiles genéticos, características delictivas relevantes y otros elementos relacionados con hechos delictivos;
- Disposición de procesos eficientes y rigurosos para los procesos de evaluación y certificación de los servidores públicos;
- 12) Consideración de un examen de oposición;
- 13) Generación de un esquema de medidas disciplinarias;
- 14) Redefinición de facultades indelegables del titulad de la Fiscalía; y
- 15) Previsión del Instituto Nacional de Ciencias Penales como un órgano descentralizado de la Fiscalía.

Asimismo, la iniciativa incluye modificaciones a diversos ordenamientos que, de acuerdo con las Comisiones Unidas (Senado de la República, 02/12/2020), permiten a la FGR consolidar sus nuevas responsabilidades como órgano autónomo.

A continuación, se presentan, de forma sintética, algunos de los aspectos que plantea esta iniciativa con relación a los quince puntos mencionados con anterioridad.

1) Refundación de su estructura orgánica. La iniciativa de LFGR propone adicionar las Fiscalías de Control Competencial, de Control Regional y Especializada en Delincuencia Organizada; la Agencia de Investigación Criminal; y la Oficialía Mayor, como unidades integrantes de la FGR.

Por otra parte, se plantea eliminar de la estructura orgánica de la FGR, las Coordinaciones General, de Investigación y Persecución Penal, de Métodos de Investigación y de Planeación y Administración; el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera; y el Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (art. 9, LFGR).

2) Creación del Plan Estratégico de Procuración de Justicia. Se plantea sustituir el Plan de Persecución Penal (PPP; art. 6, LOFGR) por un Plan Estratégico de Procuración de Justicia (PEPJ), el cual se publicará cada 3 años. Para la elaboración del PEPJ ya no se deberán de considerar: 1) las estadísticas de percepción de la violencia en la ciudadanía; 2) los análisis de información elaborados por instancias especializadas; y 3) los diagnósticos elaborados por organizaciones civiles.

Asimismo, se propone que el nuevo PEPJ sea presentado ante el titular del Poder Ejecutivo Federal, a diferencia del PPP que se presenta ante el Senado de la República, previa consulta al Consejo Ciudadano (art. 82, LFGR). En la iniciativa de la LFGR no se contempla la existencia de un Consejo Ciudadano.

- 3) Creación de un Estatuto Orgánico. Se propone que el Fiscal General tenga la facultad de expedir un Estatuto Orgánico, acuerdos, circulares e instrumentos para la organización y funcionamiento de la FGR (art. 12, f. II., LFGR). El pre dictamen considera que dicho ordenamiento secundario tiene la finalidad de dotar de efectividad a las previsiones contempladas en la Ley, y no sobresaturar su contenido con cuestiones reglamentarias o normativas. La expedición del Estatuto Orgánico tendría que realizarse dentro de los siguientes 90 días naturales a partir de la entrada en vigor de la LFGR (art. cuarto transitorio; Senado de la República, 02/12/2020).
- 4) Disposición de una nueva visión de las Unidades de Investigación y Litigación. El pre dictamen plantea que la competencia, distribución, dimensiones, recursos y temporalidad de las Unidades de Investigación y Litigación se establezca principalmente en el Estatuto Orgánico de la FGR (art. 22, LFGR). Actualmente, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) no establece estos tópicos ni hace remisión expresa a otro ordenamiento jurídico para su previsión (art. 46).

Por otro lado, el pre dictamen adiciona la facultad de ejercer la acción de extinción de dominio, a las Unidades de Investigación y Litigación (art. 23, LFGR).

- 5) Consideración de un Modelo de gestión y ventanilla única. Se proyecta sustituir el sistema central de recepción y canalización de los asuntos de la FGR que depende de la Coordinación General (art. 53, LOFGR), por un Modelo de Gestión y un mecanismo de ventanilla única. Respecto a esta última, de manera expresa se establece que uno de sus objetivos, consiste en que las personas detenidas sean puestas directa e inmediatamente a disposición del Ministerio Público (art. 24, LFGR).
- 6) Disposición de un Sistema de evaluación de resultados. Se propone que la FGR tenga la facultad de implementar un Sistema institucional de evaluación de resultados, a través del establecimiento de indicadores (art. 21, f. V, LFGR). Este Sistema deberá integrar los procesos de captura y recopilación de datos generados por el ejercicio de las facultades del Ministerio Público, sus auxiliares y las unidades de apoyo (art. 25, LFGR).
- El sistema tendrá como finalidad generar productos para el análisis de las actividades institucionales, indicadores de desempeño, identificar necesidades institucionales y productos estadísticos, orientados a la toma de decisiones y la mejora continua de la procuración de justicia (art. 25, LFGR).
- 7) Generación de un Sistema de Coordinación Regional, que funcione en circunscripciones territoriales y por regiones. Actualmente, la distribución territorial de las unidades o equipos de investigación y litigación se establecen mediante ciertos (art. 52, LOFGR). Por su

parte, el proyecto de decreto propone la creación de un Sistema de Coordinación Regional, el cual garantice la unidad de actuación, la coordinación institucional y la eficiencia del Ministerio Público (art. 26, LFGR).

- 8) Previsión de nuevos mecanismos de evaluación de resultados. Se plantea instaurar un subsistema de gobierno de información útil, dentro del Sistema de evaluación de resultados; el cual tendrá los mecanismos de investigación, inteligencia, desarrollo de estrategias tácticas y operativas, y decisiones administrativas, garantizando la calidad de la información y la seguridad en su conservación y transmisión (art. 25, LFGR).
- 9) Consideración de un Sistema de Coordinación Interinstitucional dinámico y efectivo. Se propone que la FGR diseñará, construirá y administrará un Sistema informático nacional interoperable, el cual servirá para definir políticas en materia de procuración de justicia y estrategias para el combate al delito, por lo que las autoridades que cuenten con información deberán realizar la alimentación de datos de manera fidedigna, periódica y eficaz (art. 43, LFGR).
- 10) Consolidación y aprovechamiento de información sobre fenómenos y mercados delictivos, casos de reincidencia, registros y análisis de perfiles genéticos, características delictivas relevantes y otros elementos relacionados con hechos delictivos. El Sistema de Coordinación previamente referido, será alimentado en conjunto con las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas del país, con el propósito de compartir información sobre datos existentes en las investigaciones, fenómenos y mercados criminales características delictivas relevantes, incidencia, reincidencia, resoluciones y criterios relevantes, sanciones, reparación del daño y casos de éxito; así como toda la información relativa a registros y análisis de perfiles genéticos de personas, vestigios biológicos, huellas de individuos, huella balística, análisis de voz, sistemas biométricos, de vehículos y otros elementos relacionados con hechos delictivos, para la investigación (art. 43, LFGR).
- 11) Disposición de procesos eficientes y rigurosos para los procesos de evaluación y certificación de los servidores públicos. La LOFGR establece la existencia de un subsistema de evaluación para valorar las cualidades individuales y colectivas de los servidores públicos que pertenecen al Servicio Profesional de Carrera, estableciendo la periodicidad y los mecanismos de recolección y análisis de la información (art. 56, f. III.).

Mientras que la iniciativa plantea que todos los aspirantes y servidores públicos de la Fiscalía General deberán someterse y aprobar los procesos periódicos y permanentes de evaluación de control de confianza, de competencias profesionales y del desempeño, para ingresar y permanecer en sus funciones, así como, en su caso, a las evaluaciones para la obtención de la Licencia

Oficial Colectiva para la Portación de Armas de Fuego (art. 47, LFGR).

Asimismo, señala que las personas que aprueben las evaluaciones correspondientes, se les otorgará una certificación por un tiempo determinado, la cual acredita la satisfacción del perfil de puesto y las competencias requeridas para dar cumplimiento a los principios constitucionales y legales (art. 48, LFGR).

**12**) Consideración de un examen de oposición. Se propone la implementación de un examen de oposición para el ingreso como Agente del Ministerio Público o de la Policía Federal Ministerial, peritos, analistas y facilitadores sujetos al servicio profesional de carrera sustantivo (arts. 50 y 51, LFGR).

El examen de oposición tiene por objeto evaluar si el aspirante cuenta con los conocimientos y habilidades necesarias para desempeñar funciones sustantivas, mismo que se conforma por dos etapas, una oral y otra escrita; y se presentaría ante el Instituto Nacional de Ciencias Penales (art. 53, LFGR).

**13**) Generación de un esquema de medidas disciplinarias. En la actualidad, se establece únicamente que los servidores públicos de la FGR están sujetos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y al Código de Ética institucional (art. 44, LOFGR).

La iniciativa plantea un esquema especial de medidas disciplinarias para los servidores públicos de la FGR que pertenezcan al Servicio Profesional de Carrera por incumplimiento o transgresión de sus obligaciones legales. Las sanciones previstas son: 1) amonestación privada; 2) amonestación pública; 3) suspensión del empleo, cargo o comisión hasta por 90 días sin goce de sueldo; 4) remoción; 0 5) multa en caso de reincidencia (arts. 58, 59 y 61, LFGR).

Asimismo, establece la amonestación pública o privada, arresto hasta por veinticuatro horas o suspensión temporal hasta por 3 días sin goce de sueldo; como sanciones a los agentes de la Policía Federal Ministerial y analistas que falten a la línea de mando o no ejecuten las órdenes directas que reciban (art. 67, LFGR).

- **14**) Redefinición de facultades indelegables del titular de la Fiscalía. Se propone modificar íntegramente las facultades indelegables del Fiscal General, para efectos de que este no pueda encomendar a otros titulares de unidades de la FGR sus facultades en materia de denuncia de contradicciones de tesis, y promoción de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones colectivas (art. 12, LFGR).
- 15) Previsión del Instituto Nacional de Ciencias Penales como un órgano descentralizado de la Fiscalía. Se propone establecer legalmente al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) como un órgano descentralizado de la FGR, el cual se encargará de impartir educación superior, realizar investigación académica,

contribuir en la formulación de políticas públicas en materia de justicia penal y seguridad pública (art. 10, LFGR). Actualmente, el estatuto orgánico del INACIPE establece que este es un organismo público descentralizado de la administración Pública Federal.

## 3. Observaciones de organismos internacionales, instituciones gubernamentales y sociedad civil respecto de la iniciativa de Ley de la FGR

Organismos internacionales, instituciones gubernamentales y sociedad civil han mostrado preocupación por algunos aspectos del proceso de discusión y del contenido de la iniciativa de la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR).

En este apartado se retoman los posicionamientos de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en una carta del 8 de diciembre de 2020 dirigida al Senado de la República (ACNUDH, 08/12/2020); del Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciónes Unidas (CED, por sus siglas en inglés) en una nota verbal remitida a la Secretaria de Relaciones Exteriores el 20 de enero de 2021 (Gaceta del Senado, 27/01/2021); del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, de la Relatora Especial sobre la sitúación de los defensores de derechos humanos, del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes en un comunicado dirigido al Gobierno de México el 21 de enero de 2021 (Grupo de Trabajo, 21/01/2021); del subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación en un comunicado del día 9 de diciembre de 2020 (SEGOB, 09/12/2020); y, de diversas organizaciones y colectivos de la sociedad civil en una carta dirigida al Senado de la República del día 9 de diciembre de 2020 (OSC, 09/12/2020).

Estos organismos internacionales, instituciones gubernamentales y sociedad civil han expresado su preocupación en al menos alguno o algunos de los siguientes aspectos:

- Debate público de la iniciativa de la LFGR.
- Derechos de las víctimas.
- Investigación.
- Atención a violaciones graves de derechos humanos.
- Mecanismos de control y supervisión.
- Independencia.
- Designaciones.

#### >Debate público de la iniciativa de Ley de la FGR.

La ACNUDH señala que la iniciativa de la LFGR podría poner en riesgo la efectiva implementación de la Ley Orgánica vigente y la oportunidad de culminar el proceso de fortalecimiento de la FGR, en este sentido alienta al Senado de la República a:

"[...] Emprender un proceso de diálogo con actores políticos, víctimas, personas defensoras y otras expertas, así como otros organismos defensores de derechos humanos, a fin de debatir sobre los alcances y retos en la transformación de la FGR y los desafíos en la implementación de la Ley Orgánica (énfasis añadido; ACNUDH, 08/12/2020).

El CED también muestra preocupación por el proceso de concepción y discusión de la iniciativa de la LFGR al señalar:

"[...] el comité está preocupado por el proceso de concepción y discusión del proyecto legislativo. Según la información disponible, dicho proceso no habría permitido la participación activa de los allegados de personas desaparecidas y de las organizaciones que las acompañan.

El comité nota que esta situación va contra el principio contenido en la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, según el cual el Estado tiene la obligación de consultar con estos sectores cualquier proyecto legislativo relacionado con el tema de desaparición forzada.

Al respecto, el comité saluda los 'cafés temáticos' organizados del 21 de diciembre de 2020 hasta el 6 de enero de 2021 para generar mayor inclusión en los debates en torno al proyecto. No obstante, el comité observa que esas fechas correspondieron a un periodo de fiestas, y que su corta duración no permitió una participación real y efectiva de las familias de los desaparecidos y de las organizaciones que las acompañan" (énfasis añadido; Gaceta del Senado, 27/01/2021).

En este tema, el Grupo de Trabajo le solicita al Estado mexicano su cooperación y observaciones respecto a la siguiente solicitud:

"3. Sírvase informar si ha habido alguna participación en relación con la elaboración de la LFGR por parte de las organizaciones de la sociedad civil, y en particular las que reúnen a las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos. En este contexto, sírvase también proporcionar información sobre los motivos por los que el Ministerio Público no realizó el diagnóstico de las áreas de oportunidad de la legislación en torno a la Fiscalía por medio de una convocatoria pública como la mandata el artículo décimo tercero de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República" (énfasis añadido; Grupo de Trabajo, 21/01/2021:15).

El Ejecutivo Federal también se posicionó en este aspecto, a través del subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Alejandro Encinas Rodríguez al señalar que con la propuesta de eliminación de los artículos 24 y 45 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas se pretende sustraer a la FGR de los casos de su competencia, y en este sentido:

"[...] ninguna iniciativa de ley o reforma en la materia puede aprobarse sin abrirse a un parlamento abierto que garantice el derecho a la participación activa de las

familias de personas desaparecidas y sus representantes, así como a la participación de los integrantes del Sistema Nacional de Búsqueda.

[...] solicitó respetuosamente al Senado de la República que abra un parlamento abierto en el que se discuta esta iniciativa, así como las reformas constitucionales y legales necesarias" (énfasis añadido; SEGOB, 09/12/2020).

Por su parte, las diversas organizaciones y colectivos de la sociedad civil exigen al Senado:

"[...] frenar la aprobación de la Ley de la Fiscalía General de la República propuesta por Morena, así como las reformas que se proponen a otras leyes, ya que sería un retroceso para las víctimas y para todo nuestro país. Ninguna modificación se deberá hacer sin un verdadero ejercicio de parlamento abierto" (énfasis añadido; OSC, 08/12/2020).

#### >Derechos de las víctimas.

La ACNUDH señala que, en lo referente a los derechos de las víctimas, en la iniciativa de la LFGR:

"[...] se eliminan varias prerrogativas contenidas en la Ley Orgánica, principalmente sobre la participación de las víctimas y defensores en las investigaciones. Este es uno de los aspectos de la Ley Orgánica que fue objeto de reconocimiento y de hecho la ONU-DH lo promueve internacionalmente, por estar plenamente alineado con las normas y estándares internacionales de derechos humanos de transparencia y rendición de cuentas" (énfasis añadido; ACNUDH, 08/12/2020).

El Grupo de Trabajo señala en su comunicado las obligaciones internacionales del Estado mexicano en lo relativo a los derechos de las víctimas en las investigaciones y los aspectos de la iniciativa de Ley que se contraponen a estas obligaciones:

"Respetuosamente recordamos al gobierno de su Excelencia que toda persona que haya sufrido una violación de derechos humanos tiene derecho a un recurso efectivo, incluyendo el derecho a la reparación del daño sufrido, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 2 del PIDCP [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] y artículo 25 del Pacto de San José. Esta obligación también incluye el deber de llevar a cabo una investigación diligente y de proporcionar a los familiares de las víctimas información sobre los resultados de dicha investigación. Además, exige al Estado que brinde asistencia a las víctimas, verifique los hechos de una violación y facilite la divulgación completa y pública de la verdad.

A este respecto, observamos con preocupación que el artículo 28 de la iniciativa de LFGR relativo a las facultades del Ministerio Público, que sustituye al artículo 9 (facultades de los órganos fiscales) y 10 (obligaciones de las y los Fiscales ante las víctimas) de la Ley Orgánica, elimina la obligación de los fiscales ante las víctimas de elaborar planes de investigación de manera coordinada con las víctimas, sus representantes legales y organizaciones de la sociedad civil que les asesoran (artículo 10, fracción I de la Ley Orgánica); de mantener a las víctimas informadas de las etapas

de investigación que se lleven a cabo y garantizar su participación en las diligencias que corresponda (artículo 10, fracción II de la Ley Orgánica); de garantizar a las víctimas el acceso a todos los registros (artículo 10, fracción IV de la Ley Orgánica); el derecho de presentar peritajes independientes (artículo 10, fracción III de la Ley Orgánica) el derecho de las víctimas a ser protegidas y a saber quién puede protegerlas si su vida está en peligro (artículo 10, fracción V de la Ley Orgánica); el uso de la información genética proporcionada por familiares de personas desaparecidas y que debería ser resguardad en la Base Nacional de Información Genética, para fines que podrían ir más allá de la identificación de cuerpos o restos humanos (artículo 10, fracción VI de la Ley Orgánica); y el acceso a un traductor e intérprete (artículo 10, fracción VIII de la Ley Orgánica). Además, la iniciativa suprime el artículo 4 de la Ley Orgánica que permite a las víctimas de violaciones a derechos humanos solicitar a la Fiscalía General que ejerza su facultad de atracción respecto de casos en el fuero común, disipación de las autoridades encargadas de la investigación a nivel local en la comisión de graves violaciones de derechos humanos" (énfasis añadido; Grupo de Trabajo, 21/01/2021:2-3).

Por su parte el Subsecretario Alejandro Encinas señala que la iniciativa de la LFGR afecta el derecho a toda persona de ser buscada:

"[...] La propuesta de retirar a la FGR del Sistema Nacional de Búsqueda al pretender derogar el artículo 45, fracción III de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, niega el derecho de toda persona a ser buscada y pretende sustraerse de las obligaciones constitucionales y legales de la fiscalía en la búsqueda de personas desaparecidas" (énfasis añadido; SEGOB, 09/12/2020).

#### >Investigación.

En este aspecto la ACNUDH señala que se suprimen elementos técnicos de la iniciativa de la LFGR, tales como la investigación de fenómenos criminales junto con los delitos individuales, lo que es preocupante toda vez que:

"[...] La experiencia comparada de lucha contra la impunidad indica que para situaciones como la que enfrenta el país en la actualidad, la Fiscalía estaría más fortalecida si dispone de una política criminal y planes de persecución que permitan análisis de contexto, de macro criminalidad, de responsabilidad de altos funcionarios, para lo cual sólo se considera indispensable una visión amplia y contextualizada de la violencia y los delitos en el país (énfasis añadido; ACNUDH, 08/12/2020).

En tanto, el Grupo de Trabajo muestra su preocupación en la posible fragmentación de las investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos:

"[...] La nueva LFGR elimina el artículo 27 de la Ley Orgánica que establece las funciones de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, entre ellas 'la conducción legal de la investigación de delitos y el ejercicio de la acción penal en casos de violaciones a los derechos humanos (...) cuando existan falta de

garantías para el ejercicio independiente de la investigación en las entidades federativas o cuando la participación de funcionarios o servidores públicos obstaculice la investigación.' En nuestra opinión, esto podría dificultar la investigación de violaciones a derechos humanos y provocar la fragmentación de las funciones de la Fiscalía Especializada y la dispersión de los casos que actualmente son de su competencia a otras áreas de la Fiscalía General" (énfasis añadido; Grupo de Trabajo, 21/01/2021:3).

En este mismo sentido, el subsecretario Alejandro Encinas señaló que:

"La propuesta presentada plantea el regreso a una institución vertical y rígida que fragmenta las investigaciones, al pretender abrogar los artículos 46, 48 y 49 de la Ley Orgánica vigente. Esto es preocupante más aún cuando aproximadamente el 98 por ciento de los delitos denunciados en el país no llegan nunca a una decisión judicial" (énfasis añadido; SEGOB, 09/12/2020).

#### >Atención a violaciones graves de derechos humanos.

La ACNUDH señala una serie de modificaciones que contiene la iniciativa que eliminan la participación de la FGR en la atención de violaciones graves de derechos humanos:

"Se elimina la obligación de la FGR de participar como integrante de órganos de toma de decisiones en temas tales como desaparición de personas; protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas; y derechos de las mujeres. Esta medida debilita el estrecho vínculo que existe entre las funciones constitucionales de la FGR y la efectiva respuesta estatal a tres de los mayores retos en materia de derecho humanos que enfrenta México, lo que afectará también la rendición de cuentas de la institución" (énfasis añadido; ACNUDH, 08/12/2020).

Por su parte, el CED menciona su preocupación por el efecto negativo que tendrían varias modificaciones a la Ley General en materia de Desaparición Forzada, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, concretamente:

"La eliminación del artículo 24 implicaría derogar criterios importantes que facultan a la FGR para sumir la competencia en casos de desaparición forzada radicadas en las fiscalías locales. El comité resalta la importancia de los supuestos y las circunstancias definidos en el citado artículo, en particular cuando haya motivos para cuestionar la independencia o imparcialidad de una fiscalía local. Por tanto, invita al Estado parte a revisar dicha disposición.

El comité está sumamente preocupado por la derogación del artículo 45, fracción III, según la cual la FGR ya no participaría en el Sistema Nacional de Búsqueda. La no participación de la FGR en éste perjudicaría el cumplimiento por el Estado parte de su obligación de garantizar la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas y, para tal efecto, de promover la coordinación entre las autoridades encargadas de la búsqueda y de la investigación penal.

El comité resalta la importancia del papel de la fiscalía para fomentar la coordinación interinstitucional entre los actores del SNB.

En el mismo sentido, el comité observa con inquietud el proyecto de modificación del artículo 68 de la ley general, que tendría a profundizar la división entre las actividades de búsqueda y de investigación en materia de desaparición forzada. Según el proyecto legislativo, las comisiones de búsqueda serían las únicas instituciones encargadas de la búsqueda, excluyendo las fiscalías. El comité recuerda que tal división contraría el articulado y el espíritu de la ley general pero también a los artículos 12 y 24 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Desaparecidas. En virtud de estos principios, el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas debe interrelacionarse con la investigación penal. Ambos procesos deben llevarse a cabo con la misma efectividad, de manera que se garantice la retroalimentación regular y sin demora entre los avances y resultados obtenidos por las entidades de búsqueda y de investigación criminal" (énfasis añadido; Gaceta del Senado, 27/01/2021).

En este mismo sentido, el Grupo de Trabajo señala que la desaparición forzada es una grave violación de los derechos humanos y puntualiza que de acuerdo con la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra la desapariciones forzadas y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada no pude haber ninguna derogación del derecho a ser protegido contra la desaparición forzada, por lo que observan con inquietud:

"[...] que el Artículo Décimo Cuarto del proyecto de decreto contenido en la iniciativa propone derogar los artículos 24 y 45, fracción III, y modifica el párrafo primero del artículo 68, todos de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición cometída por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda. Así, se eliminan los supuestos mediante los cuales la Fiscalía está facultada para investigar la desaparición de personas, incluido cuando 'una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada' en la comisión del hecho indicado en el artículo 24. Al suprimir el artículo 24, la víctima va no podrá solicitar la remisión de la investigación a la que el FGR debe responder de modo informado v motivado. Además, la derogación del artículo 45, sección III, elimina a la FGR del Sistema Nacional de Búsqueda lo que podría perjudicar el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas incluyendo la colaboración entre las autoridades encargadas de la búsqueda y de la investigación penal" (énfasis añadido; Grupo de Trabajo, 21/01/2021:5).

A su vez, el subsecretario Alejandro Encinas señala diversos problemas que plantea la iniciativa de la LFGR y las modificaciones a diversos ordenamientos relacionadas con la búsqueda de personas:

"[...] resulta grave que la iniciativa proponga el retiro de la FGR del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, del Mecanismos de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y de otros mecanismos, cuando, por el contrario, se requiere de una mayor coordinación institucional para combatir la desaparición de personas y las agresiones a periodistas y personas defensoras.

Con la propuesta de eliminar los artículos 24 y 45 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas se pretende sustraer a la FGR de la determinación más amplia de los casos de su competencia, lo que implicaría la imposibilidad de articular coordinadamente las acciones que garanticen la búsqueda de personas.

Asimismo, se pretende eliminar el artículo 22 de la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, con lo que la FGR pretende sustraerse de sus responsabilidades al derogar las hipótesis expresas de investigación de los delitos" (énfasis añadido; SEGOB, 09/12/2020).

Por su parte, las diversas organizaciones y colectivos de la sociedad civil señalan que las modificaciones propuestas mediante la iniciativa de la LFGR dificultarían aún más la búsqueda de personas:

Las víctimas. las organizaciones gubernamentales e incluso la propia Comisión Nacional de Búsqueda han denunciado que no hay colaboración con las fiscalías para la búsqueda en vida y entre restos. y a pesar de ello, ustedes quieren contribuir a que ahora tengan un pretexto legal para esto. Quieren sacar a la Fiscalía del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y quitarle toda obligación de colaborar en la búsqueda. También quieren que la FGR no sea integrante de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección a Defensores y Periodistas, de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida del propio Mecanismo y del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Muejeres" (énfasis añadido; OSC, 08/12/2020).

#### >Mecanismos de control y supervisión.

En este aspecto la ACNUDH señala que en la iniciativa de la LFGR se suprimen diversos mecanismos en la materia:

"En lo que respecta al escrutinio y rendición de cuentas, se suprimen diversos mecanismos creados para dichos fines, como lo es el Consejo Ciudadano y se disminuye significativamente el rol del Senado de la República al respecto. La eliminación de estos mecanismos podría constituir un retroceso respecto de la efectiva aplicación de los principios de transparencia y rendición de cuentas que rigen la actuación de las instituciones y, en esa medida, reduce la garantía estatal de los derechos de acceso a la justicia y verdad de las víctimas, así como el derecho a la información de la sociedad" (énfasis añadido; ACNUDH, 08/12/2020).

En tanto, el Grupo de Trabajo expresa su preocupación por la limitación, en la iniciativa de la LFGR, de la participación ciudadana y del funcionamiento de un mecanismo de control de supervisión y asistencia técnica a la FGR:

"[...] Mientras que el artículo 14 de la Ley Orgánica dispone que la FGR se apoyará en un Consejo Ciudadano, el artículo 9 de la LFGR elimina este Consejo de la estructura de la FGR. Además, el Artículo 25 (Participación ciudadana) de la Ley Orgánica vigente, que indica que '[c]ualquier ciudadana y ciudadano podrá participar en el proceso de designación de los Fiscales Especializado' también se eliminaría con la potencial implementación de la LFGR

[...] Mientras que la Ley Orgánica prevé que el Plan de Persecución Penal contenga una estrategia de atención y trámite que debe considerar 'las estadísticas de percepción de la violencia en la ciudadanía' y 'los análisis de información elaborados por instancias especializadas y los diagnósticos elaborados por organizaciones civiles' (artículo 6 de la Ley Orgánica), la iniciativa se centra por un Plan Estratégico de Justicia que no tiene esas características (artículo 82 de la LFGR) [...] Además, mientras el artículo 6 de la Ley Orgánica establece que el Plan de Persecución Penal deberá ser aprobado por la mayoría de los miembros presentes del Senado de la República, el artículo 82 de la LFGR solamente indica que el Plan Estratégico de Procuración de Justicia debe presentarse al jefe del Ejecutivo Federal, prescindiendo de la aprobación del **Senado**. En consecuencia, nos parece preocupante que la LFGR parezca eliminar la garantía de participación ciudadana y de otras entidades de seguridad, procuración o impartición de justicia en el diseño del Plan" (énfasis añadido: Grupo de Trabajo. 21/01/2021:14).

#### >Independencia.

La ACNUDH señala que en términos de la independencia en la procuración de justicia:

"[...] se elimina la independencia técnica de los fiscales; esta medida podría aumentar el riesgo de injerencias externas en las investigaciones, situación que afectaría la efectiva vigencia del derecho a la justicia y la verdad de las víctimas" (énfasis añadido; ACNUDH, 08/12/2020).

En este aspecto, el Grupo de Trabajo expresa la importancia de que los fiscales puedan llevar a cabo sus funciones con independencia, imparcialidad, objetividad y transparencia. Para ello, los Estados deben dar las salvaguardias necesarias para que los fiscales puedan cumplir sus funciones apegados a estos principios. Sin embargo, señala el Grupo de Trabajo, la iniciativa de la LFGR parece desatender estos principios:

"[...] el artículo 11 de la LFGR otorga explícitamente al titular de la FGR control sobre los ministerios públicos y autoridad jerárquica sobre el personal de la FGR. Del mismo modo, el preámbulo también declara que las unidades encargadas de la investigación del delito 'estarán sujetas en todo momento en su estructura orgánica a la jerarquía institucional y facultades legales y normativas de cada unidad administrativa de la Fiscalía General'.

[...] el artículo 19 de la LFGR, que sustituye al artículo 22 (De la designación y remoción de las personas titulares de las Fiscalías Especializadas) de la Ley Orgánica, prevé la eliminación del requisito de que los jefes de las fiscalías especializadas sean nombrados en función de sus méritos y capacidades, de acuerdo con un perfil previamente definido. Tememos que la eliminación de los artículos 22, 23 (Principio de Mérito) y 24 (Transparencia y publicidad) de la Ley Orgánica, que establecen que todos los procesos de nombramiento están sujetos a los principios de mérito, máxima transparencia y publicidad, podría infringir el principio de independencia de los fiscales especiales"

[...] Al suprimir el artículo 12 de la Ley Orgánica que establece que las y los fiscales ejercerán sus funciones 'con independencia y autonomía, libres de cualquier coacción o interferencia en su actuar' se elimina la garantía, el criterio de objetividad y las salvaguardas que aseguren la autonomía e independencia de las y los fiscales para investigar o actuar (énfasis añadido; Grupo de Trabajo, 21/01/2021:10-11).

#### >Designaciones.

En este aspecto la ACNUDH menciona que:

"En cuanto a las designaciones, se eliminan requisitos y procedimientos y se suprime el sistema profesional de carrera previsto en la Ley Orgánica. Estas medidas, junto con la carencia de controles en la designación de funcionarios o la falta de una discusión pública sobre el perfil e idoneidad de los altos cargos de la FGR, podría debilitar la profesionalización e independencia funcional que la institución requiere" (énfasis añadido; ACNUDH, 08/12/2020).

Por su parte, el Grupo de trabajo muestra preocupación por la falta de elementos en la designación de autoridades en la FGR:

"[...] anotamos que el artículo 7 de la LFGR elimina los principios que rigen el nombramiento del titular de la FGR, tales como transparencia, publicidad, mérito, participación ciudadana, igualdad y no discriminación anteriormente indicados en el artículo 15 de la Ley Orgánica [...] Además, se elimina el artículo 17 (Buena reputación) de la Ley Orgánica, el cual detalla el requisito constitucional de buena reputación con elementos objetivos para nombrar al titular de la FGR, En este contexto, nos preocupa que de esta forma el nombramiento pueda ser más discrecional, ya que no habrá elementos para evaluar su designación" (énfasis añadido; Grupo de Trabajo, 21/01/2021:10).

#### **REFERENCIAS**

- ACNUDH (08/12/2020) "OACNUDH/REP202/2020". Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc\_pub/Carta\_Sen ado\_Ley\_Org%C3%Ainica\_de\_la\_Fiscalia\_8-12-2020.pdf
- BID (2019) Hacia la modernización del sistema de justicia criminal en México. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: https://publications.iadb.org/es/hacia-la-modernizacion-del-sistema-de-justicia-criminal-en-mexico-reflexiones-y-propuestas
- CIDH (2013) 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. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/op eradores-de-justicia-2013.pdf
- DOF (14/12/2018) Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
- Gaceta del Senado (27/01/2021) "De la Secretaría de Gobernación, con la que remite la reproducción escrita de una nota verbal transmitida por el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas sobre la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República". Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\_comision\_per manente/documento/114984
- Gaceta del Senado (07/10/2020) "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República". Senado de la República. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\_del\_senado/documento/112932
- Grupo de Trabajo (21/01/2021) "Mandato del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes". Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/img\_pub/Comunica ci%C3%B3n\_PE\_012021.pdf
- ONU-DH (1990) Directrices sobre la función de los fiscales.

  Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx
- OSC (09/12/2020) "Carta abierta al Senado: Ley de FGR". Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/carta-abierta-al-senado-ley-de-la-fgr/
- SEGOB (09/12/2020) "Necesario abrir debate público sobre reforma integral en materia de justicia: Alejandro Encinas Rodríguez". Secretaría de Gobernación.

Disponible en: https://www.gob.mx/segob/prensa/necesario-abrir-debate-publico-sobre-reforma-integral-en-materia-de-justicia-alejandro-encinas-rodriguez?idiom=es-MX

Senado de la República (02/12/2020) "Pre dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Segunda, por el que expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos leagles".

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Juan Manuel Rodríguez Carrillo y Miguel Ángel Barrón González.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas