

¿DÓNDE ESTÁ MÉXICO EN SU LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD?

La nueva Fiscalía General todavía no
desarrolla su potencial

AGOSTO DE 2020



INFORME

Foto: Jorge Mendoza

DPLf Due Process
of Law
Foundation

WOLA
Advocacy for Human Rights in the Americas

Mientras que la creación de la nueva Fiscalía General de la República despertó la esperanza de una nueva era en México— donde los políticos y las fuerzas de seguridad rinden cuentas por sus actos ilícitos y los ciudadanos/as confían en el sistema de justicia penal—la nueva institución aún no ha realizado su potencial.

INTRODUCCIÓN

El fracaso de la antigua Procuraduría General de la República de México (PGR) para procesar con éxito casos de corrupción, graves violaciones de derechos humanos y otros delitos de alto impacto fue un factor central en la generación de la violencia generalizada y la inseguridad que afectan a México hoy en día. En los últimos años, ante la impunidad generalizada, organizaciones mexicanas e internacionales de derechos humanos, así como personas expertas en anticorrupción y reformas al sistema de justicia penal han liderado un impulso histórico para reducir la intromisión política en investigaciones criminales federales.

En febrero de 2014, el Congreso mexicano aprobó una reforma constitucional ordenando la transformación de la PGR a una Fiscalía General de la República (FGR) independiente y autónoma, separada del poder ejecutivo.¹ Después de varios años de retraso en la aprobación de las reformas constitucionales y legislativas necesarias para crear formalmente la nueva institución, Alejandro Gertz Manero asumió el cargo como el primer Fiscal General autónomo de México en enero de 2019.²

Mientras que la creación de la FGR despertó la esperanza de una nueva era en México—donde los políticos y las fuerzas de seguridad rinden cuentas por sus actos ilícitos y los ciudadanos confían en el sistema de justicia penal—la nueva institución aún no ha realizado su potencial. El Fiscal General Gertz ha incumplido varios aspectos esenciales de su mandato, al realizar el nombramiento ilegal de fiscales especiales, cerrar espacios institucionales para la participación ciudadana, y anunciar el impulso de reformas que son inherentemente incompatibles con el espíritu de la transición a la FGR y con el sistema de justicia penal acusatorio de México en general.

En este informe, nos referiremos a la importancia de esta transición y analizamos el desempeño de la FGR durante el primer año y medio del mandato de Gertz, cuya duración total es de nueve años. También examinamos cómo ha funcionado la FGR durante COVID-19, ya que la respuesta de Gertz a la pandemia ha sido criticada por no implementar salvaguardas adecuadas para los empleados de la Fiscalía y por usar la pandemia como pretexto para reducir el trabajo de la FGR.³

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA FGR?

En los años posteriores a la reforma constitucional de 2014, organizaciones de la sociedad civil trabajaron en estrecha colaboración con legisladores mexicanos para diseñar la Ley Orgánica de la FGR (LOFGR), que entró en vigencia en diciembre de 2018.⁴ La ley, que define la estructura y las normas de funcionamiento interno de la FGR, permite garantizar la independencia de la nueva institución frente a las presiones políticas y establecer métodos más efectivos para investigar delitos federales.

La LOFGR establece mecanismos fundamentales de rendición de cuentas y participación ciudadana, y pretende romper con los malos hábitos de investigación que caracterizaron a la PGR.

Entre estos mecanismos se encuentran los siguientes:

LA PRESENTACIÓN DE UN PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL

El Plan de Persecución Penal es el mecanismo de transparencia y rendición de cuentas más importante establecido en la LOFGR. Este instrumento establece qué tipos de casos la FGR priorizará en las etapas de investigación, enjuiciamiento y litigio, así como los objetivos de la FGR a corto, mediano y largo plazo. Este instrumento fundamental debe permitir a los observadores medir la eficiencia de la FGR y verificar si sus prioridades de investigación se basan o no en datos objetivos sobre la criminalidad.

LA CREACIÓN DE UN CONSEJO CIUDADANO PARA LA FISCALÍA

Este órgano conformado por ciudadanos calificados es responsable de emitir opiniones y recomendaciones sobre el desempeño de la FGR. Si bien estas recomendaciones no son vinculantes, el Fiscal General está obligado a responderlas. Además, el Fiscal General debe someter al Consejo Ciudadano su proyecto del Plan de Persecución Penal, a fin de recibir sus aportes. De esta manera, el Consejo Ciudadano es el órgano ciudadano que puede ejercer contrapeso sobre el Fiscal General, y por lo tanto, exigirle rendir cuentas de sus actos.

FISCALÍAS ESPECIALIZADAS

Además de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y combate a la corrupción que están establecidas en la Constitución mexicana, la LOFGR regula las fiscalías especializadas en derechos humanos y en asuntos internos. En todos los casos, los titulares de las fiscalías especializadas deben ser designados por el Fiscal General, pudiendo ser objetados por el Senado federal. La ley dispone que el nombramiento de fiscales especializados debe ser abierto, transparente, meritocrático e incorporar mecanismos de participación de la sociedad civil.

CAMBIO DE MODELO DE INVESTIGACIÓN

Se deja atrás el modelo rígido de investigación por delitos o tipo penal, para promover la investigación de fenómenos criminales. Este nuevo modelo permite identificar y comprender los patrones de operación del crimen organizado, facilitando su desarticulación.

“EQUIPOS MIXTOS” PARA INVESTIGAR CRÍMENES COMPLEJOS

Se permite que el Fiscal General pueda conformar equipos mixtos con integrantes de distintas unidades fiscales, y con personal de las fiscalías estatales, para investigar y litigar casos complejos y evitar que el caso se fragmente en diversas investigaciones federales y estatales.

FACULTAD DE ATRACCIÓN DE CASOS DEL FUERO COMÚN

Se amplían los supuestos en que la Fiscalía puede atraer una investigación local al fuero federal, en aquellos casos en que se demuestre inactividad o ineficacia de la fiscalía local.

¿QUIÉN ES EL PRIMER FISCAL GENERAL AUTÓNOMO DE MÉXICO?

El nombramiento del primer titular de la FGR era una oportunidad importante para garantizar la independencia y fuerte liderazgo de la nueva institución. Sin embargo, la selección de Alejandro Gertz Manero como el primer Fiscal General de México plantea serias dudas sobre la independencia de la FGR, ya que Gertz tiene estrechos vínculos con el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador y fue su asesor de seguridad durante su campaña presidencial.

El Senado mexicano, controlado por una coalición liderada por el partido político del Presidente López Obrador, el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), seleccionó a Alejandro Gertz Manero de manera apresurada y opaca, sin permitir el suficiente espacio para deliberaciones adecuadas o aportes de la sociedad civil. La proximidad de Gertz al Presidente López Obrador cuestiona gravemente la imparcialidad de la FGR, sentando un mal precedente para el futuro de la joven institución como control autónomo del poder político.

Desde que Gertz asumió el cargo en enero de 2019, ha incumplido cuando menos los siguientes aspectos esenciales de la Ley Orgánica que debería regular la FGR:

LA DESIGNACIÓN ILEGAL DE FISCALES ESPECIALIZADOS

La LOFGR estipula que el Fiscal General es la autoridad competente para nombrar a los jefes de cada una de las cuatro fiscalías especializadas de la FGR, mediante procesos que sean transparentes, permitan la participación ciudadana, garanticen su autonomía y evalúen exhaustivamente los méritos de cada candidato.

Luego de realizar el proceso de selección, el Fiscal General debe comunicar al Senado este nombramiento, y el Senado tiene 10 días para objetar esta designación si la considera inadecuada.

El Fiscal Gertz seleccionó a María de la Luz Mijangos como la primera Fiscal Anticorrupción, en un proceso que no incluyó una convocatoria abierta para que personas interesadas pudieran postularse, ni una evaluación pública de sus calificaciones para el cargo. Otra preocupación es la relación de Mijangos con el Presidente López Obrador: durante su campaña presidencial, López Obrador declaró que Mijangos era una de sus favoritas para el cargo, lo que pone en cuestión su independencia del ejecutivo. A pesar de estas irregularidades, el Senado ni siquiera evaluó la candidatura de Mijangos, dejando transcurrir el plazo de 10 días para objetar, incumpliendo su deber como ente de contrapeso de estos nombramientos.

Al mismo tiempo, cuando Gertz seleccionó a Sara Irene Herrerías como Fiscal Especializada en Materia de Derechos Humanos, y a Adriana Campos López como Fiscal Especializada en Asuntos Internos, ni siquiera lo informó al Senado, como lo exige la Ley Orgánica. Herrerías ya se encontraba trabajando en la Fiscalía como la subprocuradora “encargada” de asuntos de derechos humanos, de modo que su nombramiento estuvo más cercano a una medida administrativa de reorganización interna, que a un concurso de méritos.

Tanto el caso de Mijangos como el de Herrerías fueron cuestionados ante los tribunales por organizaciones de la sociedad civil.⁵ En dichos procesos judiciales, el Fiscal Gertz sostuvo que no se encuentra obligado a seguir concursos abiertos para realizar estas designaciones y que puede hacerlo directamente, desafiando lo indicado en la LOFGR.⁶

CERRANDO ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Desde que asumió el cargo, Gertz ha operado de manera opaca y distante, sin reunirse con víctimas ni organizaciones de la sociedad civil, a pesar de habersele formulado múltiples solicitudes.⁷ Ha hecho muy pocas excepciones para ciertos casos de alto perfil que han atraído la atención de los medios internacionales: aceptó reunirse con los familiares de los nueve individuos de doble ciudadanía estadounidense-mexicana que fueron ejecutados en Sonora en noviembre de 2019,⁸ así como las familias de los 43 estudiantes de Ayotzinapa que fueron forzosamente desaparecidos por fuerzas de seguridad mexicanas en septiembre de 2014.⁹

Por otro lado, pese a que la LOFGR estipula que se debe elaborar el Plan de Persecución Penal mediante un proceso público y transparente, con la participación de la sociedad civil, el Fiscal Gertz no lo hizo. Organizaciones de la sociedad civil solicitaron reuniones con Gertz para discutir este problema, pero las solicitudes quedaron sin respuesta.¹⁰

El 20 de enero de 2020, el Fiscal Gertz presentó para aprobación una versión del Plan de Persecución Penal definitivo al Senado mexicano, sin haber llevado a cabo una consulta pública, ni haber publicado la metodología para elaborarlo. Tampoco esperó a la conformación del Consejo Ciudadano de la FGR, ante quien debe enviarse el proyecto de Plan de Persecución Penal para comentarios. Gertz tampoco cumplió con poner el texto del Plan de Persecución Penal definitivo disponible al público, aunque existieron filtraciones con su contenido a los medios de comunicación desde el Senado.¹¹ Estas deficiencias son preocupantes, ya que el plan definitivo estará vigente por los próximos ocho años, fecha en la que Gertz deberá dejar el cargo.

A pesar de estas gravísimas deficiencias de elaboración y transparencia, la Comisión de Justicia del Senado programó una moción para aprobar el Plan de Persecución Penal definitivo en febrero de este año, un acto que reveló que ellos habían recibido una copia del plan propuesto por Gertz sin hacerlo público o enviarlo al Consejo Ciudadano (ya que, hasta el momento, este órgano no ha sido conformado). Según la LOFGR, el plan debe incorporar las recomendaciones del Consejo, y por lo tanto, no puede ser aprobado legalmente hasta que el Consejo Ciudadano de la FGR tome forma.¹² El documento aún no se ha hecho público.

Hasta la fecha, fiscales federales siguen ejecutando sus funciones con base en el “Plan de Persecución Penal Provisional”, aprobado internamente en 2019 por la Fiscalía General y posteriormente publicado en línea este año, como un medio para guiar el trabajo de la nueva institución durante el periodo de transición.

Finalmente, al realizar de manera cerrada y directa la designación de los fiscales especializados, Gertz ha impedido la participación de la ciudadanía en estos procesos. La LOFGR garantiza que cualquier ciudadano pueda presentar información relevante sobre los aspirantes a fiscal especializado, expresar su apoyo u objeción a candidaturas específicas, y asistir o proponer preguntas durante la entrevista. Además, obliga al Fiscal General a motivar y justificar las razones por las que una objeción contra un candidato es desestimada.

CUADRO 1

¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES PREOCUPACIONES CON RESPECTO AL PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL?

Además de las graves fallas durante su elaboración relacionadas a la negativa frente a la participación ciudadana, hasta donde tienen conocimiento las organizaciones autoras de este informe, la versión aún no aprobada del Plan de Persecución Penal definitivo contendría otras múltiples deficiencias e incumplimientos a la ley. Entre los principales, se encontrarían los siguientes:

- **Sus propuestas y directrices no estarían justificadas ni respaldadas con documentación o información objetiva.** La LOFGR exige, como mínimo, considerar documentos de análisis de incidencia delictiva, diagnósticos situacionales, estadísticas de percepción de la violencia en la ciudadanía, diagnósticos elaborados por organizaciones civiles, informes sobre la situación de las víctimas del delito, informes sobre violaciones a los derechos humanos, y “demás instrumentos que sean fuente certera de información relacionada con los fenómenos criminales”. Al no existir ninguna sustentación de sus propuestas, sería imposible para el Senado y para la ciudadanía analizar si se trata de medidas adecuadas y eficaces para cumplir los objetivos de la institución.
- **El Plan insistiría en una propuesta de estrategia basada en delitos o tipos penales, pese a que la ley establece modelos de gestión y de investigación basado en fenómenos criminales.** Esta forma rígida de investigar delito por delito, sin analizar cómo los delitos separados pueden estar relacionados entre sí, fue uno de los principales factores que contribuyeron a la ineficiencia de la antigua PGR. De esta manera, el plan estaría ignorando uno de los principales mecanismos que establece la LOFGR para abordar el crimen organizado.
- **Al identificar los factores que repercuten en el desempeño institucional, se excluiría elementos centrales** como la corrupción interna dentro de la Fiscalía, o la limitación del rol de las víctimas en la investigación, que han sido indicadas reiteradamente por organizaciones de la sociedad civil y colectivos de víctimas. El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), que brindó asistencia técnica en la investigación de la PGR sobre el caso Ayotzinapa, también señaló estos problemas en sus informes sobre el caso.¹³
- **Al formular su análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la FGR, el plan consideraría que la LOFGR es una debilidad:** Consideraría que la ley es disonante con la función fiscal e investigativa de la institución, pese a que es dicha ley, y no la voluntad del Fiscal General, la que regula y desarrolla tales funciones. Esta sección del plan también señalaría que el rechazo de reformas legales propuestas por el Fiscal General al poder legislativo constituye una amenaza. Esto podría significar que el Fiscal General subestime los contrapesos a su poder, al ignorar el papel del poder legislativo en desarrollar y analizar reformas legales y de realizar audiencias públicas para discutir tales propuestas.
- Dentro de sus ejes principales de trabajo, **no se incluiría a algunos de los crímenes que más aquejan a la sociedad mexicana, como el feminicidio.**

¿CÓMO HA FUNCIONADO LA FGR EN SU PRIMER AÑO?

Transformar a la FGR en una institución efectiva y respetuosa de los derechos humanos es un proyecto enorme. Durante sus primeros años de operación, la FGR tiene una oportunidad crítica para establecer un precedente para el futuro. Para hacerlo, la FGR debe tener un presupuesto operativo suficiente y al mismo tiempo tomar medidas para eliminar a los funcionarios con antecedentes de alteración de evidencia, de tortura de personas sospechosas, o de alterar las investigaciones de cualquier otra forma. También debe poner fin a la corrupción interna que tradicionalmente ha dictado qué casos reciben atención y cuáles se quedan en el limbo.

PREOCUPACIONES DE PRESUPUESTO

Aunque es el momento de garantizar que la FGR tenga los recursos que necesita para construir sus cimientos, en el 2019 el presupuesto de la FGR fue más pequeño que cualquier otro monto recibido desde el año 2008.¹⁴ En 2020, pese a que se le asignó un aumento presupuestal del 14.5 por ciento, alcanzando la suma de MXN\$13,244 este monto sigue siendo el presupuesto más bajo desde el 2011.

Un análisis del presupuesto de 2020 realizado por México Evalúa encontró que la mayoría de los fondos se han destinado a mantener las estructuras bajo las cuales operaba la PGR, mientras que poco se ha dedicado a realizar mejoras sustanciales en la estructura de la institución o en las prácticas investigativas. Por ejemplo, solo el 0.11 por ciento del presupuesto se ha asignado al órgano de transición responsable de darle seguimiento a lo que la FGR debe hacer para completar la transición y cumplir plenamente con la LOFGR.¹⁵

Además, los cuerpos responsables de resolver ciertos delitos de bajo impacto a través del sistema de justicia alternativa, que son críticos para reducir el gran atraso que afecta al sistema de justicia federal, sufrieron una disminución del presupuesto del 3.4 por ciento respecto de 2019.

DENUNCIAS CONTINUAS DE CORRUPCIÓN Y VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

Las prácticas corruptas que caracterizaron a la PGR siguen debilitando el debido proceso para detenidos y negando el acceso a la justicia para víctimas. Las víctimas siguen informando que tienen que pagar un soborno para que el personal de la FGR abra una investigación sobre el crimen que sufrieron.¹⁶ De la misma manera, algunos abogados defensores dicen que han tenido que pagar sobornos de hasta MXN\$5 mil para tener acceso a documentos sobre el caso de su cliente, acceso que debería ser gratuito de acuerdo con la ley mexicana.¹⁷

En otros casos, personal de la FGR ha sido acusado de vender información confidencial sobre víctimas y denunciantes a grupos criminales, amenazando severamente la integridad de investigaciones penales, así como la seguridad de quienes denuncian delitos. La extorsión también parece prevalente: ha habido información acerca de personal de la FGR que promete a las familias que liberarán a su ser querido detenido a cambio de un soborno, incluso cuando el detenido ya había sido autorizado para la liberación.

Además, la tortura y otras violaciones de derechos humanos siguen siendo frecuentes en las investigaciones penales. Entre enero de 2019 y abril de 2020, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH) recibió 586 denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por personal de la FGR. Las quejas van desde informes de trato cruel, inhumano y degradante, hasta la negación a proporcionar servicios urgentes de salud o de atención psicológica a los detenidos.¹⁸

AVANCES EN CASOS EMBLEMÁTICOS

La FGR ha logrado importantes avances en la aclaración de ciertos casos de alto perfil de corrupción y de graves violaciones a derechos humanos ocurridos durante la administración del ex Presidente Enrique Peña Nieto.

Por ejemplo, Gertz ha presentado cargos contra Emilio Lozoya, ex jefe de la petrolera estatal PEMEX, acusado de aceptar sobornos de la empresa brasileña de construcción Odebrecht entre 2012 y 2014.¹⁹ Tales cargos están relacionados con los sobornos que Lozoya supuestamente recibió de la empresa siderúrgica Altos Hornos de México (AHMSA) para que PEMEX comprase una fábrica de fertilizante inoperativa en 2014. En una entrevista con *Associated Press*, Gertz afirmó que el gobierno anterior trabajó para encubrir el escándalo de corrupción de Odebrecht en México y que el caso de Lozoya es un símbolo de los esquemas de corrupción del gobierno anterior.²⁰ El 29 de junio, Lozoya aceptó su extradición de España para enfrentar los cargos en México.²¹ Según información en los medios, Lozoya está negociando su colaboración en las investigaciones de las autoridades mexicanas a cambio de ciertos beneficios, pero por el momento se desconocen los detalles de esta negociación.²² Se ha anunciado que será imputado por cohecho, lavado de dinero y asociación delictuosa.²³

Gertz también ha apoyado el trabajo que está realizando la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa y su fiscal especial, Omar Gómez Trejo.²⁴ La unidad hizo importantes avances en la investigación, cuando un juez federal emitió órdenes de aprehensión contra cinco funcionarios del gobierno y un ex integrante de la Secretaría de la Marina por tortura, desaparición forzada y obstrucción a la justicia en el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero.²⁵

Hasta la fecha, la FGR ha podido detener a tres de los seis acusados, mientras que la Interpol ha sido notificada de la orden de aprehensión contra Tomás Zeron, el ex jefe de la Agencia de Investigación Criminal (AIC) de la PGR, quien estuvo a cargo cuando los estudiantes fueron desaparecidos, para ayudar a localizarlo. A finales de junio de 2020, la FGR también obtuvo órdenes de aprehensión contra 46 funcionarios del gobierno de diferentes municipios en Guerrero por su participación en el caso.²⁶

Además, el 7 de julio, Gómez Trejo anunció que se identificaron restos óseos que pertenecen a uno de los estudiantes, Christian Alfonso Rodríguez Telumbre. Los restos fueron encontrados cerca del lugar donde los estudiantes desaparecieron y fueron identificados por analistas forenses de la Universidad de Innsbruck en Austria.²⁷

Si bien el enjuiciamiento de estos casos ayudará a combatir la impunidad, la Fiscalía debe ir más allá de estos casos de alto perfil. Según el informe anual de la FGR, en 2019 el número de casos judicializados aumentó en un 17 por ciento en comparación con 2018 y la agencia obtuvo condenas en 6,561 casos, 37 por ciento más que en 2018.²⁸ Sin embargo, sin información sobre los casos en sí, es imposible medir la importancia de este aumento.

¿QUÉ SIGUE PARA GERTZ Y LA FGR?

En este escenario, y mientras no se culmine la formación del Consejo Ciudadano de la Fiscalía, Gertz todavía tiene la posibilidad de aprobar una metodología que permita la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan de Persecución Penal definitivo.

Asimismo, dado el impacto que la pandemia del COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas han tenido en la incidencia delictiva, la FGR debe aprobar un Plan Complementario que establezca a partir de datos y estimaciones objetivas la estrategia que implementará para investigar, por ejemplo, la corrupción en el manejo de los fondos públicos destinados a atender y mitigar los efectos de la pandemia en grupos vulnerables y en las compras públicas de insumos sanitarios. También debe incluir un plan para atender los casos de violencia contra las mujeres que han incrementado de forma preocupante durante este periodo.

Además, aunque los tribunales limitaron su trabajo por la pandemia a asuntos urgentes, a partir del 8 de junio empezaron a permitir la realización de actividades en línea, incluyendo el desahogo de diligencias, audiencias y sesiones.²⁹

En las próximas semanas y meses, será importante monitoriar si la FGR puede presentar más casos ante un juez mientras trabaja bajo las pautas establecidas por la institución para operar durante la pandemia.³⁰

¿QUÉ PUEDE HACER LOS ESTADOS UNIDOS PARA APOYAR A LA FGR?

Desde el inicio de la Iniciativa Mérida—un paquete de asistencia que desde 2008 ha asignado más de USD\$3.1 mil millones para fortalecer la seguridad y el estado de derecho en México—los Estados Unidos ha aportado más de USD\$400 millones para apoyar reformas judiciales y fortalecer el estado de derecho en el país.

El apoyo de los Estados Unidos debe continuar priorizando estas áreas, incluso por brindar asistencia técnica y capacitación especializada a los operadores de justicia a nivel federal y estatal proporcionadas por el Departamento de Justicia y la Sección de

Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (*Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, INL) del Departamento de Estado. Los esfuerzos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development*, USAID) para fortalecer las instituciones de justicia a nivel estatal también deben continuar.³¹

Mientras que México consolida la Fiscalía General, y mientras transiciones similares ocurren al nivel estatal, ambos gobiernos deberían considerar si el apoyo de los Estados Unidos puede ser beneficioso en este proceso.

¿QUÉ ES EL ROL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN EL SEGUIMIENTO DE LA TRANSICIÓN?

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha venido dando seguimiento a la transición de la antigua PGR a una Fiscalía General de la República desde marzo de 2017, en que concedió a las organizaciones de derechos humanos una audiencia temática para abordar los desafíos a la autonomía de la nueva institución.³² El interés de este organismo internacional en el fortalecimiento de la FGR radica en su impacto directo sobre la protección de los derechos humanos en el país, como lo señaló claramente en su informe de 2016 sobre la situación de los derechos humanos en México, en donde señaló que la falta de independencia de los órganos de procuración de justicia era una “causa estructural de la impunidad”.³³

La CIDH debe seguir dando seguimiento a este proceso, solicitando información al Estado mexicano especialmente respecto a los resultados que la

FGR alcance en la investigación y persecución de graves violaciones a los derechos humanos. Este seguimiento debe verse reflejado en el informe anual de la CIDH, en el capítulo dedicado al seguimiento de recomendaciones, así como en la concesión de audiencias públicas sobre esta temática.

Por su parte, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, en su informe anual al Comité de Derechos Humanos en su 44 período de sesiones, ha abordado el rol de las fiscalías en la lucha contra la impunidad y la corrupción, resaltando entre sus recomendaciones, la necesidad de evitar la influencia de los poderes ejecutivos sobre estas instituciones. Es importante que la Relatoría recoja información sobre el funcionamiento de la FGR en México, y se pronuncie oportunamente frente a los reiterados incumplimientos de la ley y de los estándares internacionales.³⁴

NOTAS

- ¹ Diario Oficial de la Federación, "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral", 10 de febrero de 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014.
- ² Angelica Mercado, "Senado elige a Gertz Manero como primer fiscal general", *El Universal*, 18 de enero de 2019, <https://www.milenio.com/politica/senado-elige-a-gertz-manero-como-primer-fiscal-general>.
- ³ "Riesgo latente por COVID-19 en la FGR, exigen aplicación de protocolos a Gertz Manero", *Cadena Política*, 8 de mayo de 2020, <http://cadenapolitica.com/2020/05/08/riesgo-latente-por-covid-19-en-la-fgr-exigen-aplicacion-de-protocolos-a-gertz-manero/>.
- ⁴ Úrsula Indacochea y Maureen Meyer, "La nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General en México", Fundación para el Debido Proceso y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 8 de marzo de 2019, <https://www.wola.org/es/analisis/informe-ley-organica-fiscalia-mexico/>.
- ⁵ Véanse para mejor referencia los expedientes judiciales números 630/2019 ante el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (juicio contra la designación de la fiscal anticorrupción), así como el diverso 1204/2019 ante el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (juicio contra la designación de la fiscal de derechos humanos).
- ⁶ Documentado en los informes justificados de los cuales las organizaciones firmantes fueron informados para los juicios de amparo 630/2019 del Juzgado Décimo de Distrito en materia Administrativa en la Ciudad de México (Mijangos) y 1204/2019 del Juzgado Primero de Distrito en materia Administrativa en la Ciudad de México.
- ⁷ Héctor Molina, "Nace fiscalía en derechos humanos," *El Economista*, 15 de julio de 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Nace-fiscalia-en-derechos-humanos-20190715-0151.html>.
- ⁸ Ruben Mosso, "Familia LeBarón se reúne con Gertz Manero," *Milenio*, 1 de enero de 2020, <https://www.milenio.com/politica/familia-lebaron-reune-alejandra-gertz-manero>.
- ⁹ Gustavo Castillo, "Se reúnen familiares de los 43 normalistas con Gertz y fiscal del caso", *La Jornada*, 8 de enero de 2020, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/01/08/se-reunen-familiares-de-los-43-normalistas-con-gertz-y-fiscal-del-caso-8265.html>.
- ¹⁰ Marisol Velazquez, "ONGs piden a la FGR participar en Plan de Persecución Penal", *El Economista*, 4 de noviembre de 2019, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/ONGs-piden-a-la-FGR-participar-en-Plan-de-Persecucion-Penal-20191104-0099.html>.
- ¹¹ Arturo Angel, "Senado revisa plan anticrimen del fiscal Gertz; ONG advierten que es ilegal", *Animal Político*, 10 de febrero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/02/senado-revisa-plan-anticrimen-fiscal-gertz-ong-ilegal/>.
- ¹² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, "Comisión del Senado podría aprobar la ilegal estrategia del fiscal general", 25 de febrero de 2020, <http://cmdpdh.org/2020/02/comision-del-senado-podria-aprobar-la-ilegal-estrategia-del-fiscal-general/>.
- ¹³ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, "Informe Ayotzinapa II", 15 de abril de 2016, <https://drive.google.com/file/d/0B3wuz7S3S9urNFFIZUNMSIdQUlk/view>.
- ¹⁴ México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, "De PGR a FGR: Observatorio de la transición 2019", 31 de octubre de 2019, <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2019/10/pgrafgr-observatorio.pdf>.
- ¹⁵ Andrea Sánchez Mercado, "El rumbo de la Fiscalía General está escrito en el Presupuesto", *México Evalúa*, 30 de diciembre de 2019, <https://www.mexicoevalua.org/rumbo-la-fiscalia-general-esta-escrito-en-presupuesto/>.
- ¹⁶ Impunidad Cero, "Guía contra la corrupción en ministerios públicos", 3 de septiembre de 2019, https://drive.google.com/file/d/1_sDi0fE7pfaabu3Zd0lkcMnxcSx1dCre/view.
- ¹⁷ Arturo Angel, "Extorsiones, abusos, cateos ilegales: FGR indaga 1,377 casos de corrupción interna", *Animal Político*, 2 de junio de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/06/extorsiones-abusos-cateos-ilegales-fgr-corrupcion-interna/>.
- ¹⁸ Ver el Sistema Nacional de Alerta de Violaciones a los Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: <http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp>.
- ¹⁹ Raúl Olmos, "Directivo de Altos Hornos compró a esposa de Lozoya mansión de 1.9 mdd", *Animal Político*, 8 de junio de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/06/altos-hornos-compra-esposa-lozoya-mansion/>.
- ²⁰ E. Eduardo Castillo, "Mexico attorney general says case of ex-oil chief 'symbolic'", *Associated Press*, 17 de febrero de 2020, <https://apnews.com/c6bdb8a6175a53094ab518d7cebd2262>.
- ²¹ "Emilio Lozoya aceptó enfrentar las acusaciones de corrupción y lavado en México, anuncia Gertz", *Sin Embargo*, 30 de junio de 2020, <https://www.sinembargo.mx/30-06-2020/3814659#.Xvtlirxpz6U.twitter>.
- ²² Manuel Espino, Juan Arvizu, Diana Lastiri, Albero Morales, Perla Miranda, Pedro Villa y Cana, "Emilio Lozoya is a cooperating witness", *El Universal*, 21 de julio de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/english/emilio-lozoya-cooperating-witness>.
- ²³ "Lozoya al segundo 'round': estos delitos enfrenta en audiencia de este miércoles", *El Universal*, 28 de julio de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/lozoya-al-segundo-round-estos-delitos-enfrenta-en-audiencia-de-este-miercoles>.
- ²⁴ Fiscalía General de la República, "Comunicado FGR 313/19 Se crea por Acuerdo, Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa", 26 de junio de 2019, <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-313-19-se-crea-por-acuerdo-unidad-especial-de-investigacion-y-litigacion-para-el-caso-ayotzinapa>.

- ²⁵ Maureen Meyer, "México avanza en investigar casos de tortura y obstrucción de la justicia en el caso Ayotzinapa", Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 27 de marzo de 2020, <https://www.wola.org/es/analisis/mexico-ordenes-aprehension-ayotzinapa/>; Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Caso Ayotzinapa: la ONU-DH saluda avances encaminados a alcanzar la justicia y la verdad", 19 de marzo de 2020, https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1374:caso-ayotzinapa-la-onu-dh-saluda-avances-encaminados-a-alcanzar-la-justicia-y-la-verdad&Itemid=265.
- ²⁶ Gustavo Castillo, "Fin a "verdad histórica" en caso Ayotzinapa: va Interpol por Zerón: FGR Fin a "verdad histórica" en caso Ayotzinapa; va Interpol por Zerón: FGR", *La Jornada*, 30 de junio de 2020, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/30/se-acabo-la-verdad-historica-en-caso-ayotzinapa-gertz-428.html>.
- ²⁷ Kirk Semple, Paulina Villegas y Natalie Kitroeff, "Years After 43 Mexican Students Vanished, a Victim's Remains Are Found," *New York Times*, July 7, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/07/world/americas/mexico-43-missing-students-remains.html>.
- ²⁸ Fiscalía General de la República, "Informe anual de Actividades del Fiscal General de la República, 2019", 22 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2020/01/INFORME-FGR.pdf>.
- ²⁹ Carlos G. Guerrero Orozco y Ana Lorena Delgadillo Pérez, "La reapertura de los tribunales en tiempos de COVID-19: Caso México", *Justicia en las Américas*, 15 de julio de 2020, <https://dplfblog.com/2020/07/15/la-reapertura-de-los-tribunales-en-tiempos-de-covid-19-caso-mexico/>; Consejo de la Judicatura Federal, "Acuerdo histórico: Todos los juicios del PJJ se podrán tramitar en línea y mediante el uso de videoconferencias", 8 de junio de 2020, <https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2020/comunicado21.pdf>.
- ³⁰ Fiscalía General de la República, "Protocolo y medidas de actuación ante COVID-19", 23 de marzo de 2020, <https://www.gob.mx/fgr/articulos/protocolo-y-medidas-de-actuacion-ante-covid-19?idiom=es>.
- ³¹ U.S. Government Accountability Office, "U.S. Assistance to Mexico: State and USAID Allocated over \$700 Million to Support Criminal Justice, Border Security, and Related Efforts from Fiscal Year 2014 through 2018", 10 de septiembre de 2019, <https://www.gao.gov/assets/710/701281.pdf>.
- ³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Audiencia pública, 161 periodo de sesiones: Situación de independencia y autonomía del sistema de procuración de justicia en México", 17 de marzo de 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=bikdXKh4Kh0>.
- ³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Situación de derechos humanos en México", 31 de diciembre de 2015, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>.
- ³⁴ Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, "Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, pursuant to Council resolution 35/11", 23 de marzo de 2020, <https://undocs.org/en/A/HRC/44/47>.

SOBRE WOLA

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) es una organización líder en investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Nuestra visión es lograr un continente en el cual las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y en donde la justicia prevalezca sobre la violencia.

SOBRE DPLF

La Fundación para el Debido Proceso (DPLF) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.

SOBRE LOS AUTORES

Maureen Meyer es Directora para México y Derechos de Migrantes de WOLA. Úrsula Indacochea es la Directora del Programa de Independencia Judicial de DPLF. Gina Hinojosa es una Asociada de Programa de WOLA. Hannah Ahern es una Oficial de Programa de DPLF.

AGRADECIMIENTOS

Este informe no hubiera sido posible sin el generoso apoyo de la Fundación MacArthur y la Fundación Tinker.