

OACNUDH/REP202/2020

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

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

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

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

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

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

8 de diciembre de 2020

Estimado/a Senador/a:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para más información:
www.hchr.org.mx