

# UNA FISCALÍA QUE SIRVA EN MÉXICO

La ruta para terminar con los pactos de impunidad y la corrupción en el país

Por: Ximena Suárez-Enríquez y Úrsula Indacochea | ABRIL DE 2018

INFORME



**WOLA**

Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas

**DPLf**

Fundación  
para el Debido  
Proceso

---

**"México tiene frente a sí una oportunidad histórica: asegurar que su nueva Fiscalía General rompa los pactos de impunidad y corrupción que existen en el país—y que hasta ahora han sido solapados por la PGR—o simular un cambio de instituciones, donde la PGR ahora se llame 'Fiscalía', pero que en el fondo siga siendo la misma PGR de siempre".**

---

# INTRODUCCIÓN

---

En junio de 2017, se cumplió el plazo de ocho años para que México cambiara al nuevo sistema de justicia penal acusatorio. Y aunque todavía existen retos importantes para que dicho sistema sea una realidad, la introducción del sistema acusatorio fue un avance importante después de décadas bajo un sistema primordialmente inquisitivo y opaco. Además, nuevas leyes generales de México para investigar casos de desaparición y tortura, y un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), abren la posibilidad de mejorar la investigación de delitos y violaciones a derechos humanos en el país.

Pero de nada sirve tener un nuevo y mejorado sistema para investigar delitos en México, ni nuevas leyes contra la impunidad y corrupción, si el fiscal general—que va a reemplazar al procurador general como líder en la investigación de delitos federales—no tiene autonomía para liderar la Fiscalía con independencia e integridad. También se necesita una institución (la Fiscalía) con fiscales, policías, investigadores y procuradores independientes, preparados y con garantías de que no enfrentarán represalias o amenazas debido a sus investigaciones, sobre todo cuando se trate de casos que involucren a grupos políticos y económicos poderosos.

En el 2014, el Congreso mexicano aprobó la creación de una Fiscalía General autónoma—separada del poder Ejecutivo—que tiene el potencial de convertirse en la institución que el país necesita para investigar violaciones a derechos humanos y casos de corrupción<sup>1</sup>. Sin embargo, por más de cuatro años, el Congreso ha postergado las reformas legislativas necesarias para crear formalmente la Fiscalía General, y para nombrar al primer fiscal general autónomo de México.

Mientras tanto, la crisis dentro de la Procuraduría General de la República (PGR) y la violencia en el país han rebasado al sistema político. México enfrenta los niveles de violencia más altos de las últimas dos décadas<sup>2</sup>, y los escándalos de corrupción del gobierno

del Presidente Peña Nieto, de varios gobernadores y de miembros de la clase política en el país han agudizado el hartazgo social. En casos paradigmáticos, como la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” en Ayotzinapa, Guerrero, ocurrida en septiembre de 2014, la PGR no ha estado a la altura de las circunstancias. En otras palabras, en un momento de violencia extrema, la calidad de las investigaciones criminales en el país ha mostrado sus grandes carencias.

El último procurador general de la República de México renunció en octubre de 2017. Desde entonces, ni el presidente ni el Senado parecen advertir la necesidad de nombrar a un nuevo procurador, enviando un terrible mensaje: el desinterés del gobierno y el Congreso en promover liderazgos firmes al frente de la PGR.

**La creación de la Fiscalía General ofrece una oportunidad irrepetible para enfrentar la crisis de impunidad en México y para corregir los errores que llevaron al fracaso de la PGR.** Por su falta de autonomía—es decir, por su cercanía con el poder Ejecutivo y con las élites de poder en México—la PGR ha sido una institución que, en vez de profesionalizarse en la investigación de delitos para reducir la criminalidad, violencia y corrupción, frecuentemente se ha usado como un botín político, donde el presidente y el Senado posicionan a sus aliados o a miembros de su partido como cabezas de la institución y en altos cargos, aún si carecen del perfil necesario para ocuparlos, con un resultado visible: ineficiencia e impunidad.

En este informe, se analiza lo que tiene que pasar en México para crear formalmente la Fiscalía General de la República. En la primera sección, nos referimos a las reformas constitucionales del 2014 y 2017 sobre la Fiscalía. Después, al origen de las coaliciones entre grupos de la sociedad civil y de derechos humanos para exigir una institución y un fiscal autónomos, y la respuesta del gobierno ante dichas exigencias.

Finalmente, el reporte incluye recomendaciones sobre lo que el gobierno de México debe hacer para garantizar la autonomía del fiscal y de la Fiscalía, y cómo los Estados Unidos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) pueden apoyar la creación de una Fiscalía autónoma y eficiente.

México tiene frente a sí una oportunidad histórica: asegurar que su nueva Fiscalía General rompa los pactos de impunidad y corrupción que existen en el país—y que hasta ahora han sido solapados por la PGR—o simular un cambio de instituciones, donde la PGR ahora se llame “Fiscalía”, pero que en el fondo siga siendo la misma PGR de siempre.

# EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA CREAR LA FISCALÍA GENERAL

---

En el 2014, se reformó el artículo 102 de la Constitución de México para crear una Fiscalía General autónoma que reemplazará a la actual Procuraduría General de la República (PGR). Esta reforma todavía no se ha implementado y es la primera de varias modificaciones constitucionales necesarias para que la Fiscalía General exista formalmente y pueda empezar a investigar delitos con verdadera autonomía. A continuación, explicamos los elementos principales de la reforma del 2014:

**Creación de la Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo.** Se elimina el esquema donde una oficina del poder Ejecutivo (la PGR) es la encargada de investigar y perseguir delitos federales. A diferencia de la PGR, la Fiscalía será autónoma y estará *separada de dicho poder*. Ello, a fin de darle al fiscal la autonomía y libertad de investigar—sin influencias o presiones del Ejecutivo—los casos que sea necesarios para reducir la criminalidad, la violencia y la corrupción en el país, incluso si ello implica investigar a altos funcionarios o políticos, al círculo cercano del presidente, a su partido político y al presidente mismo.

**Establece el plazo de nueve años como duración del cargo de fiscal general.** Con la reforma, el fiscal general permanecerá en su cargo más allá de los cambios en la presidencia de la República (el presidente en México se elige cada seis años. Antes de la reforma el cargo de procurador general de la República no tenía un plazo de duración específico, pero la costumbre era que cada nuevo presidente designaba a su procurador general y otros altos

funcionarios de la PGR). Este nuevo aspecto de la reforma es un mecanismo para evitar o dificultar los intentos de control por parte del presidente en investigaciones donde éste tenga un interés particular.

También busca dar estabilidad y continuidad al trabajo del fiscal (según cifras de la PGR, en la última década, cada procurador general de la República en México ha durado en promedio solo un año y medio en su cargo<sup>3</sup>) y de otros funcionarios de la institución, tales como fiscales especializados, titulares de unidades de investigación y procuradores.

En la práctica, las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos son quienes han sido impactados por los cambios constantes de los funcionarios de la PGR: desde la falta de resultados en las investigaciones, la imposibilidad de llamar a rendir cuentas a funcionarios que de un día para otro abandonan la PGR y la falta de continuidad en las políticas de mediano y largo plazo para combatir los fenómenos criminales.

**El Senado tiene un papel predominante en la evaluación y selección de los candidatos a fiscal general.** Con la reforma, se elimina la actual práctica de permitir al presidente imponer a un candidato único a procurador general de la República. Antes de la reforma al artículo 102, el Senado tenía el poder constitucional de objetar al candidato a procurador general propuesto por el presidente, pero en la realidad jamás ejerció ese poder, ni evaluó seriamente sus méritos, idoneidad, ni mucho menos su independencia del poder político. Por ello, en México



el nombramiento del procurador general—y de otros altos puestos dentro de la PGR—se convirtió en un espacio de favores políticos, como ya se señaló anteriormente. Con la reforma al artículo 102 constitucional, esta situación ha quedado modulada: ahora el Senado evalúa y propone al presidente una lista de diez candidatos a fiscal general. El presidente elige a la terna finalista y el Senado designa, de entre esos tres candidatos finalistas, al fiscal general.

**El presidente mantiene el poder de remover al fiscal general.** El presidente retiene la facultad de remover al fiscal “por causas graves” y el Senado puede objetar (oponerse a) esa decisión. Sin embargo, existen ejemplos—como la reciente destitución de Santiago Nieto Castillo, ex Fiscal Especializado en Atención de Delitos Electorales, justo cuando investigaba al círculo político cercano del presidente, y la posterior decisión

del Senado de elegir a su reemplazo mediante voto secreto<sup>4</sup>—de que ni el Senado ni el presidente han ejercido en forma responsable su poder de remover a altos funcionarios de la PGR, ni de nombrar a sus sustitutos. Por ello se necesita un procedimiento para remover al fiscal general y a los fiscales especializados, con salvaguardas que eviten que la remoción de fiscales sea utilizada políticamente y que, a la vez, funcione como un mecanismo de rendición de cuentas eficiente cuando sea necesario.

**No incluye un procedimiento transparente, público y participativo para evaluar y elegir al primer fiscal general.** En consecuencia, se mantiene el riesgo de que se designe al fiscal general y a los fiscales especializados para investigar delitos electorales y hechos de corrupción, con base en criterios políticos y no por su perfil o sus méritos y capacidades.

## CUADRO 1

### EL “PASE AUTOMÁTICO” Y EL RIESGO DE SIMULACIÓN

Como muchas nuevas leyes en México, en el caso de la Fiscalía, el diablo está en los detalles. Uno de los aspectos negativos de la reforma constitucional del 2014 al artículo 102 era que incluía el “pase automático” del último procurador general y de todo el equipo de la PGR a la nueva Fiscalía General (artículos Décimo Sexto y Décimo Noveno Transitorios de la reforma al artículo 102), aumentando el riesgo de simular la creación de una “Fiscalía autónoma” que en realidad fuera la misma institución, es decir, la PGR pero con un diferente nombre.

En diciembre del 2017, el Congreso federal aprobó una reforma constitucional que elimina el pase automático del procurador como primer fiscal general (todavía tiene que ser aprobada por al menos 17 estados del país para ser válida, lo cual aun no sucede), pero mantiene la transferencia automática de los funcionarios de la PGR a la nueva Fiscalía<sup>5</sup>.

Esto es preocupante. Si **se transfieren en automático los funcionarios de la PGR a la nueva Fiscalía**, sin previo escrutinio de sus méritos, carrera y antecedentes—y sin investigar las acusaciones de delitos y de tortura y otras violaciones a derechos humanos que existen en contra de algunos de ellos—se trasladarán, también en automático, muchos de los vicios y prácticas institucionales que han resultado en un sistema de justicia penal ineficiente en México.

Aun en casos con un alto grado de supervisión internacional—como el caso de la detención y desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa por fuerzas de seguridad—existe

evidencia de que funcionarios de la PGR han incurrido en actos ilegales como tortura, alteración de pruebas, detenciones arbitrarias, violación de los derechos de las personas detenidas y negligencia durante las investigaciones.

Un informe reciente de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, basado en entrevistas a los detenidos en el caso Ayotzinapa e información oficial, documentó 34 casos de tortura durante la investigación oficial. En el 67 por ciento de esos casos, las víctimas señalaron a elementos de la Policía Federal Ministerial adscrita a la Agencia de Investigación Criminal (AIC) de la PGR como sus torturadores<sup>6</sup>. Los funcionarios de la PGR que son culpables de estas prácticas no deben formar parte de la nueva Fiscalía.

## LA SOCIEDAD MEXICANA PIDE UNA FISCALÍA AUTÓNOMA

---

La inestabilidad del cargo de los procuradores generales en México fue evidente durante la investigación del caso Ayotzinapa. Desde que los estudiantes fueron detenidos y desaparecidos por policías y miembros de la delincuencia organizada en 2014, han habido al menos tres cambios en el titular de la PGR: Jesús Murillo Karam, Arely Gómez y Raúl Cervantes. Cada procurador evidenció a su salida los graves descuidos y errores en la investigación oficial del caso.

Jesús Murillo fue el procurador que trató de imponer la “verdad histórica” del caso, según la cual los estudiantes fueron llevados al basurero en Cocula, en el estado de Guerrero, y sus cuerpos fueron incinerados allí<sup>7</sup>. El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>8</sup>, que dio asistencia técnica al gobierno, y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF)<sup>9</sup> desmintieron esa teoría, por ser científicamente imposible.

Por su parte, la Procuradora Arely Gómez salió de la PGR unos días después de que se hiciera pública la presión que recibió el visitador general de la PGR (el funcionario encargado de investigar al interior de la

institución posibles actos ilegales de los funcionarios de la PGR en el caso Ayotzinapa) para que modificase las conclusiones de su investigación interna, lo que provocó su renuncia<sup>10</sup>.

En su investigación el visitador señalaba que funcionarios de la PGR (incluyendo a Tomás Zerón, entonces Jefe de la Agencia de Investigación Criminal de la PGR) habrían incurrido en graves irregularidades durante la investigación, incluyendo la violación de los derechos de al menos uno de los detenidos y la alteración de pruebas, las cuales ameritaban una investigación criminal. En medio de esta situación, Tomás Zerón renunció a la PGR y el Presidente Peña Nieto lo nombró secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional, un puesto menos expuesto al escrutinio público y políticamente más cercano al presidente<sup>11</sup>.

La salida de la Procuradora Arely Gómez, la protección política a Tomás Zerón y el nombramiento apresurado de Raúl Cervantes ocurrió sin mayor escrutinio ni contrapeso por parte del Senado, y a pesar de los cuestionamientos por la cercanía de Cervantes con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y con el círculo político del Presidente Peña Nieto, provocaron la indignación social.

Entonces, grupos de derechos humanos, anti-corrupción y otras organizaciones exigieron acabar con la práctica de nombrar al procurador general sin una previa discusión pública sobre su perfil e idoneidad para el cargo. Y también exigieron que la falta de escrutinio de los candidatos a procuradores no se repitiera en la designación del primer fiscal general, ni de los fiscales especializados en delitos electorales y hechos de corrupción. Esta exigencia fue potenciada por el informe de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en México, emitido en 2015, en donde se señaló expresamente la falta de independencia de los órganos encargados de la procuración de justicia como una de las “causas estructurales” de la impunidad en el país<sup>12</sup>.

En este contexto, el 19 de octubre del 2016, varias organizaciones y defensores de derechos humanos nacionales e internacionales, grupos anticorrupción, empresarios, investigadores y líderes de opinión publicaron el desplegado “México necesita una Fiscalía autónoma y eficaz para combatir la impunidad”. De esta forma surgió el colectivo #FiscalíaQueSirva<sup>13</sup>, que ha fungido como observatorio y contrapeso en el debate sobre la Fiscalía autónoma en México.

Otros movimientos sociales y grupos de derechos humanos y víctimas que han vivido personalmente la ineptitud de la PGR para investigar delitos y violaciones a derechos humanos, como el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México<sup>14</sup> y representantes del sector empresarial comprometidos en la lucha contra la corrupción (colectivo #VamosPorMás<sup>15</sup>), han unido esfuerzos para exigir a los políticos una Fiscalía General verdaderamente autónoma.

#FiscalíaQueSirva, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y #VamosPorMás han mantenido la reforma sobre la Fiscalía en el centro del debate nacional y han impedido reformas legales apresuradas que el Congreso ha tratado de imponer en detrimento de la autonomía de la Fiscalía. La exigencia unánime de una Fiscalía autónoma obligó a la presidencia, a los partidos políticos y al Congreso a reformar la Constitución para eliminar el “pase automático” del último procurador como primer

fiscal general (sin embargo, aún está pendiente de aprobarse en los congresos locales).

Estos esfuerzos también pudieron detener la aprobación apresurada de una Ley Orgánica de la Fiscalía que no había pasado por un debate profundo y que transfería a la Fiscalía los principales problemas de la PGR. La Ley Orgánica es importante porque detallará, entre otros temas, la organización interna de la institución y aspectos sobre el nombramiento y remoción del fiscal general y de los fiscales especializados.

Estos colectivos han organizado seminarios internacionales sobre la importancia de la Fiscalía en México y en América Latina<sup>16</sup>, han publicado diversos informes sobre la Fiscalía, han llevado el tema a la agenda internacional (a la CIDH en audiencias públicas<sup>17</sup> y al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante informes), han organizado eventos sobre el tema dentro y fuera de México, han sostenido reuniones con autoridades en Washington, D.C. para explicar la importancia de la Fiscalía en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, y han fungido como una voz crítica en el debate legislativo sobre la Fiscalía.

## CUADRO 2

### EL CASO AYOTZINAPA Y LA FISCALÍA GENERAL

La desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa por fuerzas de seguridad el 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero desató una protesta social nacional e internacional sin precedentes. También se convirtió en un ejemplo paradigmático de la gravedad de la crisis de desapariciones de México y evidenció el grado de colusión y complicidad entre funcionarios del gobierno y la delincuencia organizada en la desaparición de civiles.

El caso Ayotzinapa también ha sido fundamental para entender la necesidad de una Fiscalía autónoma en México. La PGR ha llamado a la investigación del caso Ayotzinapa **“la investigación más exhaustiva en la historia de México”**, a la que se han dedicado más recursos<sup>18</sup>. Para ser la investigación más ambiciosa en la historia mexicana, los resultados dejan mucho que desear: la PGR aún no ha encontrado a los estudiantes, no hay ningún proceso iniciado por el delito de desaparición forzada, no se han detenido a varios actores de alto perfil involucrados en los hechos, no se han agotado de manera efectiva las diferentes líneas de investigación propuestas por el GIEI, ni se ha investigado a fondo o sancionado a funcionarios públicos que durante la investigación alteraron pruebas y torturaron a varias personas detenidas en el caso.

Durante la asistencia técnica al gobierno en la investigación del caso, el GIEI también hizo recomendaciones para mejorar la forma en que la PGR investiga delitos. Entre las más importantes están: disminuir la formalidad y burocracia, rediseñar la PGR para que los servicios periciales sean independientes, evitar la fragmentación de investigaciones en diferentes oficinas de la PGR, mejorar la calidad de los exámenes periciales para las víctimas de delitos (y que éstos cumplan con estándares internacionales), y tener una actitud cooperativa frente a la asistencia internacional<sup>19</sup>. Estas recomendaciones también son importantes para la nueva Fiscalía.

## LOS ESFUERZOS ANTICORRUPCIÓN DE LOS GRUPOS EMPRESARIALES

En México la corrupción le cuesta caro a la sociedad y a los empresarios. Anualmente, los actos de corrupción representan un costo entre 8 y 10 por ciento del Producto Interno Bruto, y a las empresas les representan el equivalente a 5 por ciento de sus ventas<sup>20</sup>. Los esfuerzos de los empresarios por el crecimiento económico del país se los lleva la corrupción.

Cada año, el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial evalúa los factores que determinan la competitividad económica nacional de

más de 137 países. Como se puede ver en la Tabla 1, México se ubica en los últimos puestos en los indicadores que determinan la productividad de las empresas, como los relacionados con la independencia judicial en el país, la eficacia y credibilidad del gobierno y la capacidad de las instituciones gubernamentales para combatir la corrupción y la inseguridad<sup>21</sup>.

Asimismo, los empresarios identifican la corrupción y el crimen como los dos factores más problemáticos para hacer negocios en México. Un estudio reciente de la Confederación Patronal de la República Mexicana



(COPARMEX) encontró que el 44.2 por ciento de los empresarios en México han sido víctima de algún delito y que 43.2 por ciento han experimentado algún acto de corrupción<sup>22</sup>. Y de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el 2017 el costo total de la corrupción en México fue de 7.2 billones de pesos a nivel nacional, aumentando

un 12.5 por ciento en comparación con el costo total de la corrupción en el 2015<sup>23</sup>. Estos datos revelan que la incapacidad del gobierno para combatir la corrupción y la inseguridad también tiene costos económicos importantes para las empresas y la sociedad mexicana, e impacta negativamente el crecimiento del país.

**TABLA 1**

**POSICIÓN DE MÉXICO EN EL ÍNDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD, 2015-2017**

INDICADOR	2015*	2016**	2017***
Pagos irregulares y sobornos	99	103	105
Independencia judicial	100	105	113
Confianza pública en los políticos	114	124	127
Desvío de recursos públicos	119	125	129
Costo del crimen y la violencia para las empresas	135	135	131
Crimen organizado	136	135	134

\* Entre 140 países evaluados

\*\* Entre 138 países evaluados

\*\*\* Entre 137 países evaluados

Fuente <https://bit.ly/2jZK8Rg>

Frente a este escenario, en años recientes los empresarios mexicanos impulsaron en el país la “Ley 3 de 3”, una iniciativa ciudadana que busca combatir actos de corrupción. Esencialmente, esta iniciativa busca obligar a los funcionarios públicos a presentar declaraciones patrimoniales y fiscales, y declaraciones para identificar posibles conflictos de intereses en contrataciones públicas y en otros temas gubernamentales.

Además de promover la transparencia, esta iniciativa también busca que se mejore la investigación de

casos de corrupción. Y es por ello que los grupos empresariales—sobre todo pequeños y medianos empresarios—han estado tan involucrados en el debate sobre la Fiscalía en México y en el nombramiento del fiscal especializado para investigar hechos de corrupción<sup>24</sup>.

Finalmente, una Fiscalía autónoma y un fiscal anticorrupción sin vínculos ni favores pendientes con sectores que pudieran ser investigados son fundamentales para los esfuerzos anticorrupción en México.

### CUADRO 3

## LA INVESTIGACIÓN DEL CASO ODEBRECHT EN MÉXICO: PRESIONES POLÍTICAS E IMPUNIDAD

En el caso Odebrecht se acusa a la constructora brasileña de haber dado sobornos millonarios a funcionarios y partidos políticos en al menos 12 países de América Latina. En varios países de la región, el caso Odebrecht ha llevado a la investigación y detención de altos funcionarios y ha logrado exponer las graves redes de corrupción en América Latina. En México, por el contrario, el caso Odebrecht es uno de los ejemplos más recientes de cómo en México se ejerce presión sobre los fiscales de la PGR para que dejen de investigar casos de corrupción que afecten a ciertos grupos de poder<sup>25</sup>.

De acuerdo con testimonios de funcionarios de Odebrecht, Emilio Lozoya, el entonces Coordinador de Vinculación Internacional en la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto y luego Director General de Petróleos Mexicanos (PEMEX), habría recibido al menos 10 millones de dólares en diferentes momentos: en el 2012 como soborno para influenciar el resultado de futuras licitaciones y contratos públicos con PEMEX y posteriormente cuando el presidente Peña Nieto ya lo había nombrado director de PEMEX<sup>26</sup>. De acuerdo con investigaciones periodísticas, cuando Lozoya era director de PEMEX (2012-2016), Odebrecht recibió contratos de la empresa pública por alrededor de 20 mil millones de pesos<sup>27</sup>.

En el 2017, Santiago Nieto Castillo, el entonces titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales (FEPADE), inició una investigación en contra de Emilio Lozoya por estos supuestos pagos recibidos de Odebrecht cuando colaboraba en la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto. Esta sería la primera investigación penal en contra del círculo cercano del Presidente Peña Nieto por casos de corrupción.

Después de que el Fiscal Nieto enfrentara presiones y amenazas de demandas judiciales del propio Lozoya, la PGR lo destituyó de su cargo, alegando que había “incumplido” el Código de Conducta de la institución por haber hecho públicas algunas de las presiones que estaba recibiendo en el curso de la investigación en contra de Lozoya<sup>28</sup>. Se destituyó así, en los meses previos al inicio de la campaña electoral para la presidencia de la República de 2018, al único funcionario que se atrevió a investigar el posible financiamiento ilícito electoral del partido en el poder.

Durante varios meses, la FEPADE no tuvo titular, hasta que el Senado nombró mediante voto secreto a Héctor Marcos Díaz-Santana como el reemplazo de Santiago Nieto<sup>29</sup>. El Senado fue criticado fuertemente por la sociedad civil por haberse negado a hacer público el nombre de los senadores que designaron a Díaz-Santana como titular de la FEPADE<sup>30</sup>. Al día de hoy, al menos públicamente, no se sabe de otras investigaciones en contra de funcionarios de alto perfil por el caso Odebrecht.

Recientemente, el ex Fiscal Santiago Nieto reveló al periódico *The Wall Street Journal* que un funcionario de alto nivel del gobierno del Presidente Peña Nieto intentó “comprar su silencio” después de que dejó el cargo, y también afirmó que ha recibido amenazas e intentos de extorsión por motivos relacionados con su investigación del caso Odebrecht<sup>31</sup>.

# EL FUTURO DE LA FISCALÍA

---

Los pasos que los políticos mexicanos tomen para asegurar la autonomía y la independencia política del primer fiscal general afectarán a millones de víctimas de delitos en México. También tendrán consecuencias en la investigación de casos de desaparición, tortura, delitos contra migrantes y la delincuencia organizada.

Y aunque no hay un plazo específico para aprobar las reformas pendientes ni para designar al primer fiscal general, es importante tomar en cuenta las siguientes consideraciones en las futuras discusiones sobre el tema.

## CUADRO 4

### LA FISCALÍA Y LA COOPERACIÓN REGIONAL Y CON ESTADOS UNIDOS

La discusión de la Fiscalía en México también es importante a nivel regional. En América Latina y en los Estados Unidos, hay ejemplos recientes y preocupantes sobre el mal uso que el poder Ejecutivo ha hecho de la facultad de nominar o designar a fiscales y procuradores generales. También hay ejemplos de cómo el nombramiento de fiscales con un perfil inadecuado y sin independencia política obstaculiza los esfuerzos contra la impunidad y corrupción en la región.

La transición a una Fiscalía General también es importante para Estados Unidos no solamente por lo que implica para su cooperación bilateral en delitos transnacionales y el tráfico de drogas, sino también por los importantes fondos que los Estados Unidos ha designado para fortalecer las reformas al sistema de justicia mexicana a través de la Iniciativa Mérida<sup>32</sup>. Igualmente, la Fiscalía es un tema que la CIDH ha resaltado durante sus visitas e informes a México como un aspecto fundamental para que México mejore su situación de derechos humanos y cumpla las recomendaciones de la Comisión. Por eso, también incluimos recomendaciones para el gobierno de Estados Unidos y para la CIDH.

# RECOMENDACIONES

## PARA MÉXICO

- **Evitar el nombramiento apresurado de fiscales generales y fiscales especializados.** El presidente y el Senado de México deben abstenerse de nombrar a fiscales generales y especializados si éstos no tienen un perfil idóneo para el cargo, y si no son nombrados como resultado de un procedimiento transparente, público y participativo de evaluación y selección, que incluya al menos la comparecencia pública de los candidatos a fiscal y permita la participación de las organizaciones sociales en el proceso de evaluación.
- **Reforma integral al artículo 102 de la Constitución.** El Congreso de México debe reformar integralmente el artículo 102 de la Constitución para eliminar el “pase automático” del personal de la PGR a la nueva Fiscalía e incluir en dicho artículo: 1) un procedimiento transparente, público, participativo y basado en el mérito para la selección y nombramiento del primer fiscal general, que garantice su autonomía, 2) un mecanismo de remoción que no permita presionar ni perseguir políticamente al fiscal, pero que a su vez sirva como un mecanismo efectivo de rendición de cuentas cuando ello sea necesario y 3) las bases para que la Fiscalía funcione mejor y para que exista una correcta transición de los recursos personales, materiales y de las investigaciones criminales en curso, que vayan a ser continuadas por la nueva Fiscalía.
- **Garantizar un procedimiento transparente, público y participativo de evaluación y elección del primer fiscal general y de los fiscales especializados para investigar delitos electorales y hechos de corrupción.** Este procedimiento deberá garantizar la elección del candidato idóneo que tenga integridad, independencia, conocimiento y temperamento necesarios para guiar estratégicamente la institución en la lucha contra la criminalidad y un proceso de selección que incluya estándares de máxima transparencia, y al menos, audiencias públicas.
- **Discutir y aprobar la Ley Orgánica de la Fiscalía.** Además de garantizar la autonomía del fiscal, el Congreso mexicano debe garantizar una Ley Orgánica adecuada para la Fiscalía. En la nueva Fiscalía se debe garantizar a los fiscales y altos funcionarios de la institución la libertad para investigar casos y la protección contra represalias por sus investigaciones. Esta ley debe discutirse y aprobarse incorporando en el debate a la sociedad civil.

## PARA ESTADOS UNIDOS

- **En reuniones con el gobierno mexicano, insistir en la importancia de la Fiscalía General** para la cooperación bilateral en temas de seguridad y justicia, así como para reducir la impunidad en México, para mejorar los resultados de la investigación de violaciones a derechos humanos, y avanzar los esfuerzos anticorrupción en el país.

# RECOMENDACIONES

- **Apoyar la transformación de la PGR a una Fiscalía General autónoma, así como los esfuerzos de los gobiernos estatales de México que muestren un verdadero compromiso para crear fiscalías estatales autónomas.** El apoyo de los Estados Unidos puede incluir asistencia técnica y otros tipos de colaboración, por ejemplo, apoyo para definir la estructura interna de las fiscalías y otros aspectos que permitan aprovechar al máximo el sistema acusatorio y mejorar las investigaciones de delitos y violaciones a derechos humanos.
- **Apoyar los esfuerzos de los grupos de derechos humanos y grupos empresariales** para que los procesos de nombramiento de fiscales generales y fiscales especializados sean transparentes, públicos y participativos.
- **Apoyar el trabajo del Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción y de los CPC de los estados del país que muestren un compromiso serio en la lucha contra la corrupción,** y fortalecer sus capacidades de investigación y documentación, así como de incidencia para avanzar la investigación de casos de corrupción.

## PARA LA CIDH

- **Continuar monitoreando y acompañando el proceso de creación y consolidación de la primera Fiscalía General autónoma de México,** para que el proceso de designación del primer fiscal general, y el diseño institucional que se plasme en la Constitución y en la nueva Ley Orgánica, respete los estándares interamericanos sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías.



# NOTAS

- <sup>1</sup> Diario 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014).
- <sup>2</sup> En el año 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) registró 29,159 casos de homicidio doloso en México, el número más alto desde 1997 cuando se comenzó a medir la incidencia delictiva a nivel nacional: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.
- <sup>3</sup> Procuraduría General de la República, "Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo", febrero de 2017, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME\\_PGR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf).
- <sup>4</sup> Juan Montes, "Ex-Mexican Prosecutor Says He Was Fired to Stymie Corruption Probe", *The Wall Street Journal*, 14 de marzo de 2018, <https://www.wsj.com/articles/ex-mexican-prosecutor-says-he-was-fired-to-stymie-corruption-probe-1521062636>.
- <sup>5</sup> H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, "Boletín N.º. 4571, Diputados avalan que designación del titular de la Fiscalía General de la República esté a cargo del Senado. Se elimina el pase automático de procurador a fiscal: Acosta Naranjo", 5 de diciembre de 2017, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Diciembre/05/4571-Diputados-avalan-que-designacion-del-titular-de-la-Fiscalia-General-de-la-Republica-este-a-cargo-del-Senado>.
- <sup>6</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Doble injusticia. Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del caso Ayotzinapa", 15 de marzo de 2018, [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/MX/OHCHRMexicoReportMarch2018\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/MX/OHCHRMexicoReportMarch2018_SP.pdf).
- <sup>7</sup> Gustavo Catillo García, "Guerreros Unidos asesinó a los 43 normalistas: Murillo", *La Jornada*, 28 de enero 2015, <http://www.jornada.unam.mx/2015/01/28/politica/002n1pol>.
- <sup>8</sup> Grupo Interdisciplinario de Expertos Internacionales, "Informe Ayotzinapa II", 24 de abril de 2016, <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf>.
- <sup>9</sup> Equipo Argentino de Antropología Forense, "Dictamen sobre el basurero Cocula", 9 de febrero de 2016, [http://www.eaaf.org/files/informe\\_resumen\\_ejecutivo\\_08-02-2016.pdf](http://www.eaaf.org/files/informe_resumen_ejecutivo_08-02-2016.pdf).
- <sup>10</sup> "Reconoce ex visitador de PGR que le pidieron 'reconsiderar' resultados de investigación contra Zerón (Video)", *Aristegui Noticias*, 9 de marzo de 2017, <http://aristeguinoticias.com/0903/mexico/reconoce-ex-visitador-de-pgr-que-le-pidieron-reconsiderar-resultados-de-investigacion-contrazeron-video/>.
- <sup>11</sup> Rubén Mosso, "Tomás Zerón, al Consejo Seguridad Nacional", *Milenio*, 15 de septiembre de 2016, [http://www.milenio.com/policia/Tomas\\_Zeron\\_al\\_Consejo\\_de\\_Seguridad\\_Nacional-caso\\_Ayotzinapa-AIC\\_PGR\\_0\\_811718852.html](http://www.milenio.com/policia/Tomas_Zeron_al_Consejo_de_Seguridad_Nacional-caso_Ayotzinapa-AIC_PGR_0_811718852.html).
- <sup>12</sup> 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>.
- <sup>13</sup> #FiscalíaQueSirva es un colectivo de organizaciones civiles, académicos, víctimas, líderes sociales y empresariales que busca reducir la impunidad en México a través de la creación de instituciones que investiguen delitos de forma eficaz e imparcial.
- <sup>14</sup> El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México es un movimiento de más de 70 colectivos y organizaciones de familiares de víctimas de desaparición en México.
- <sup>15</sup> #VamosPorMás es un colectivo que agrupa a organizaciones de la sociedad civil, académicos, grupos de empresarios, colegios de profesionistas y ciudadanos dedicados a la creación de instituciones que combatan a la corrupción, la impunidad y garanticen el respeto de los derechos humanos.
- <sup>16</sup> El 28 y 29 de noviembre de 2017, se llevó a cabo en la Ciudad de México el Seminario Internacional "La Fiscalía que México necesita: reflexiones desde la experiencia latinoamericana para el diseño de la nueva Fiscalía General de la República". Ver la memoria escrita del seminario: <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/LaFiscaliaQueMexicoNecesitaSeminario.pdf>.
- <sup>17</sup> En el marco del 161º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington, D.C., se llevó a cabo la audiencia pública "Situación de independencia y autonomía del sistema de procuración de justicia en México". Ver el informe de la audiencia: <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2017/03/Informe-de-Audiencia-Situacion-de-independencia-y-autonomia-Fiscalia-MX-16-Mar-VFF.pdf>.
- <sup>18</sup> Procuraduría General de la República, "Mensaje a medios de Eber Omar Betanzos Torres, Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR", 24 de abril de 2016, <https://www.gob.mx/pgr/prensa/mensaje-a-medios-de-eber-omar-betanzos-torres-subprocurador-de-derechos-humanos-prevencion-del-delito-y-servicios-a-la-comunidad-de-la-pgr>.
- <sup>19</sup> Grupo Interdisciplinario de Expertos Internacionales, "Informe Ayotzinapa II", 24 de abril de 2016, <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf>.
- <sup>20</sup> Gustavo de Hoyos, "Por qué la Fiscalía General de la República es importante para los sectores público, privado y social en México?", Confederación Patronal de la República Mexicana, 13 de octubre de 2017, [http://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/Gustavo\\_COPARMEX\\_PRESENTACION\\_FINAL.pptx](http://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/Gustavo_COPARMEX_PRESENTACION_FINAL.pptx).
- <sup>21</sup> World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report 2017-2018", 26 de septiembre de 2017, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>.

<sup>22</sup> El proyecto DATA COPARMEX de la Confederación Patronal de la República Mexicana analiza información sobre asuntos como la corrupción, la seguridad, la transparencia, el empleo formal y la confianza empresarial en México, a partir de 10 indicadores. Ver los indicadores "#MásSeguridad" y "#MxSinCorrupción": <http://coparmex.org.mx/data-coparmex/><sup>23</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017", marzo de 2018, [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/PstcionENCIG2018\\_03.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/PstcionENCIG2018_03.pdf).

<sup>24</sup> #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva es una alianza entre los colectivos #VamosPorMás y #FiscalíaQueSirva. En septiembre de 2017, las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva presentaron ante el Congreso de la Unión un proyecto de dictamen ciudadano sobre la nueva Fiscalía General: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/09/DictamenCiudadano\\_06SEP2017\\_VF.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/09/DictamenCiudadano_06SEP2017_VF.pdf).

<sup>25</sup> "Cinco claves para entender el escándalo Odebrecht en América Latina", *CNN Español*, 27 de diciembre de 2016, <http://cnnespanol.cnn.com/2016/12/27/cinco-claves-para-entender-el-escandalo-odebrecht-en-america-latina/>.

<sup>26</sup> "El caso Odebrecht sacude a México por acusaciones contra el exdirector de la petrolera estatal", *The New York Times*, 15 de agosto de 2017, <https://www.nytimes.com/es/2017/08/15/odebrecht-mexico-emilio-lozoya-pemex-corrupcion/>.

<sup>27</sup> Raúl Olmos, "Acusan a Lozoya de pedir 5 millones de dólares a Odebrecht (Reportaje MCC)", *Aristegui Noticias*, 13 de abril de 2017, <https://aristeginoticias.com/1304/mexico/acusan-a-lozoya-de-pedir-5-millones-de-dolares-a-odebrecht-reportaje-mcc/>.

<sup>28</sup> "La PGR destituye al titular de Fiscalía Electoral por violar Código de Conducta", *Expansión*, 20 de octubre de 2017, <https://expansion.mx/nacional/2017/10/20/la-pgr-despide-al-titular-de-la-fepade>.

<sup>29</sup> "El Senado de la República elige a Héctor Marcos Díaz-Santana como nuevo titular de la Fepade", *Sin Embargo*, 15 de diciembre de 2017, <http://www.sinembargo.mx/15-12-2017/3363331>.

<sup>30</sup> "Con voto secreto, el Senado elige al nuevo titular de la Fepade", *Animal Político*, 15 de diciembre de 2017, <https://www.animalpolitico.com/2017/12/senado-nuevo-titular-fepade/>.

<sup>31</sup> Juan Montes, "Ex-Mexican Prosecutor Says He Was Fired to Stymie Corruption Probe", *The Wall Street Journal*, 14 de marzo de 2018, <https://www.wsj.com/articles/ex-mexican-prosecutor-says-he-was-fired-to-stymie-corruption-probe-1521062636>.

<sup>32</sup> Clare Ribando Seelke y Kristen Finklea. "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond", Congressional Research Service, 29 de junio de 2017, <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>.

## **SOBRE WOLA**

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**

Ximena Suárez-Enríquez es la Subdirectora para México de WOLA. Úrsula Indacochea es la Oficial de Programa Sénior del Programa de Independencia Judicial de DPLF.

## **AGRADECIMIENTOS**

Maureen Meyer, Directora del Programa de México y Derechos de Migrantes de WOLA proporcionó valiosos comentarios a los borradores del informe. Gina Hinojosa, Asistente de Programas de WOLA, contribuyó a la investigación para este informe. Las observaciones de Elyssa Pachico, Subdirectora de Comunicaciones de WOLA, mejoraron su contenido.

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