

Mandatos 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

REFERENCIA:
OL MEX 1/2021

21 de enero de 2021

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; de Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; y de Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con las resoluciones 45/3, 43/16, 44/8 y 43/6 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, ofrecemos los siguientes comentarios sobre **la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR) y se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (Ley Orgánica) vigente, publicada en la Gaceta del Senado el día 7 de octubre de 2020 (la iniciativa)**. La misma modificaría un conjunto amplio de leyes secundarias como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Ciertos artículos de la LFGR son motivo de preocupación en lo que respecta a su conformidad con las obligaciones de México en materia de derecho internacional, en especial aquellas contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), al que México accedió el 23 de marzo de 1981, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), ratificada por México el 3 de febrero de 1981. Asimismo, dicha iniciativa presenta ciertas incompatibilidades con las obligaciones indicadas en los artículos 2, 3, 13, 14 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y con obligaciones contenidas en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, ratificada por México el 18 de marzo de 2008.

En el contexto de nuestro examen de este proyecto legislativo, consideramos que su aplicación podría afectar negativamente al disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales en México. Podría perpetuar una tendencia preocupante, ya identificada por varios mandatos de las Naciones Unidas, de incidir cada vez más en el derecho a un recurso efectivo de las víctimas de violaciones de derechos humanos, especialmente de las personas defensoras de derechos humanos y las personas migrantes, el derecho a la verdad, la justicia y la reparación, el principio de independencia de la Fiscalía y la búsqueda de personas desaparecidas.

Hemos expresado nuestra opinión sobre la restricción de los derechos de las víctimas de desapariciones forzadas, las personas defensoras de derechos humanos y las personas migrantes y otras presuntas violaciones relacionadas con la independencia y transparencia de la Fiscalía en México (OL 13/2020 OL MEX 9/2020, OL MEX 1/2019, OL MEX 16/2018). Si bien apreciamos las respuestas del

gobierno de su Excelencia, quisiéramos subrayar respetuosamente la importancia de que los nuevos proyectos de ley incluyan todas las salvaguardias necesarias para la protección adecuada de las víctimas de violaciones de derechos humanos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Antecedentes

El 7 de octubre de 2020, el coordinador parlamentario del partido mayoritario (MORENA) presentó en el Senado una iniciativa para emitir una nueva Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), que derogarí la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (la Ley Orgánica) vigente. En diciembre de 2018 se publicó la Ley Orgánica, con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la reforma constitucional de 2014. Aquélla fue el resultado de un amplio debate impulsado desde 2016, entre otros, por los colectivos *Fiscalía Que Sirva* y *Vamos por Más*, y en el que participaron víctimas, personas defensoras de derechos humanos, personas empresarias y expertas, tanto nacionales como internacionales y otros grupos de la sociedad civil, con el objetivo de contribuir a dotar a la Fiscalía General de la República (FGR) de la capacidad, estructura, herramientas y facultades necesarias para enfrentar los importantes retos que plantea la impunidad en México. La iniciativa también buscó asegurar que la FGR funcione como una institución transparente y democrática, de acuerdo con la vocación de la reforma constitucional de 2014 y la reforma del sistema acusatorio de 2008.¹ Con la Ley Orgánica, se busca corregir la situación previa en que la entonces Procuraduría General de la República raramente investigaba a oficiales superiores o miembros del ejército, así como la falta de investigaciones de muchas masacres y desapariciones de personas (incluyendo migrantes) y la falta de transparencia y opacidad dentro de la institución. A casi dos años de la publicación de la Ley Orgánica, una parte importante de su contenido está pendiente de implementación. La Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de Búsqueda ya se han manifestado en contra de la iniciativa de la Ley de la nueva Fiscalía General de la República.

Preocupaciones relativas a la compatibilidad de la nueva Ley de la Fiscalía General de la República con los estándares internacionales del derecho internacional de los derechos humanos

- Derechos de Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos a un Recurso Efectivo

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 y artículo 25 del Pacto de San José.² 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.³ Además, exige al Estado que brinde asistencia a las víctimas, verifique

¹ Audiencia celebrada el 04 de diciembre de 2020, 178 Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, página 4.

² Véase también A/HRC/22/45, párr. 48; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial artículo 6; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes artículo 14. A/HRC/22/45, párr. 63; Comunicación N° 1588/2007, Benaziza c. Argelia, dictamen aprobado por el Comité de Derechos Humanos 16 de septiembre de 2010, párr. 11.

los hechos de una violación y facilite la divulgación completa y pública de la verdad.⁴

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 las 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 asesoren (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 III de la Ley Orgánica); el derecho de presentar peritajes independientes (artículo 10, fracción IV 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 resguardada 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, participación de las autoridades encargadas de la investigación a nivel local en la comisión de graves violaciones de derechos humanos. En consecuencia, nos preocupa profundamente que, tras estas posibles modificaciones, se restrinjan drásticamente los derechos de las víctimas a un recurso efectivo. Recordamos que se debe permitir que los familiares y las organizaciones de la sociedad civil participen activamente en la investigación (A/HRC/45/13/Add.3 párr.60-62).⁵ Además, debería concederse a las víctimas el acceso a los archivos pertinentes (A/HRC/45/13/Add.3 párr.24).⁶

Asimismo, queremos expresar nuestra preocupación en relación con la posible fragmentación de las investigaciones sobre las violaciones de los derechos humanos que afectará el derecho a un recurso efectivo de las víctimas. 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.

Observamos que varios artículos de la nueva LFGR modifican leyes especiales en la medida en que estas revisiones eximirían a la FGR de formar parte de los

⁴ A/HRC/16/48, párr. 39(4); Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law, principio 22 (b).

⁵ Véase también Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité, Principio 5 párr. 1. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gomes Lund E Outros (“Guerilha Do Araguaia”) vs. Brasil*, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párrs. 211 and 212.

mecanismos de coordinación en diferentes áreas de la protección de los derechos humanos. El Artículo Segundo de la iniciativa deroga la fracción II, del artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y, por lo tanto, elimina a la FGR como miembro de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que es el órgano que toma decisiones para la prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.⁷ El Artículo Cuarto de la iniciativa deroga el artículo 83 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, que establecía el programa de protección a víctimas y testigos de delitos objeto de dicha Ley. Se elimina también la FGR como integrante de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, que define y coordina la implementación de una política de Estado en materia de trata de personas, debido a la suspensión de la fracción X del artículo 85 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.⁸ Asimismo, la iniciativa lleva a eximir la FGR de ser miembro de la junta de gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres tras la modificación de la fracción II del artículo 12 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres⁹ y del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer tras la eliminación de la fracción IV del artículo 36 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia.¹⁰ Por lo tanto, estamos preocupados considerando que esta revisión parece eliminar la obligación de la FGR de participar como miembro de los órganos de decisión en cuestiones como la protección de las personas defensoras de los derechos humanos y las y los periodistas, y los derechos de las mujeres, lo cual puede afectar negativamente a la actuación coordinada de todas las autoridades competentes para abordar algunos de los mayores retos en materia de derechos humanos que enfrenta México como la violencia contra las mujeres o la violencia contra personas defensoras y periodistas.

A este respecto, quisiéramos referir respetuosamente al Gobierno de su Excelencia a la Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos establece en sus artículos 1 y 2 que declaran que toda persona tiene derecho a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y que cada Estado tiene la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y libertades fundamentales ([A/RES/53/144](#)).

En 2018, la Relatoría Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos observó el elevado número de violaciones graves de los derechos humanos y el porcentaje insignificante de investigaciones y enjuiciamientos de delitos contra las personas defensoras de derechos humanos, lo que ha generado un sentimiento de impunidad generalizada y persistente (A/HRC/37/51/Add.2). En este contexto, nos preocupa profundamente el hecho de que la nueva LFGR parezca limitar aún más los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos. La Relatoría también recomendó que se vele por que durante los debates legislativos que

⁷ Artículo Segundo, Iniciativa, página 78; Artículos 4 y 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁸ Artículo Cuarto, Iniciativa, página 80.

⁹ Artículo Quinto, Iniciativa, página 82.
Artículo Séptimo, Iniciativa, página 84.

afecten a los derechos humanos se consulte de forma efectiva a los actores de la sociedad civil y por que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones, y que se evite la aprobación de instrumentos legislativos que restrinjan los derechos a la libertad de asociación, de expresión y de reunión pacífica de las personas defensoras de los derechos humanos.

La iniciativa podría entonces afectar de manera negativa la obligación que toda persona cuyos derechos hayan sido violados disponga de un recurso efectivo y al ejercicio de las libertades de asociación, de expresión y de reunión pacífica garantizados por los artículos 2, 19, 21, y 22 del PIDCP y por los artículos 13, 15, 16 y 25 del Pacto de San José.

- *Protección contra Desapariciones Forzadas*

Recordamos respetuosamente al Gobierno de su Excelencia que la desaparición forzada es una grave violación de los derechos humanos y puede muy bien equivaler al delito de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en cuanto a estar inequívocamente prohibidos por el derecho internacional.¹¹ No puede haber ninguna derogación del derecho a ser protegido contra la desaparición forzada, o del derecho a un recurso efectivo contra la desaparición forzada conforme a los artículos 2, 3 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y artículos 1, 3 y 24 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.¹²

En este contexto observamos 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 cometida 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 ya no podrá solicitar la remisión de la investigación a la que el FGR debe responder de modo informado y 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.¹³ La modificación del artículo 68 según la iniciativa indica que “las autoridades competentes” dan un impulso permanente a la búsqueda de personas desaparecidas en lugar de la propia fiscalía como se establece en la Ley Orgánica. Nos parece que esto puede disociar a la FGR de la obligación de dar impulso permanente a las actividades de investigación y búsqueda. Nos preocupa que las modificaciones propuestas puedan resultar contrarias a la obligación del Estado de garantizar el derecho a un recurso efectivo en caso de desaparición forzada y en relación con la violación de varios otros derechos interrelacionados como el derecho a la vida (artículo 6 del PIDCP) el derecho a la protección contra la tortura (artículo 7 PIDCP), y el derecho a la libertad personal

¹¹ Comunicación N° 449/1991, Mojica c. la República Dominicana, dictamen aprobado por el Comité de Derechos Humanos el 15 de julio de 1994, párr. 5.7.

¹² Comité de Derechos Humanos, observación general no. 29.

¹³ Artículo Décimo Cuarto, Iniciativa, página 91.

(artículo 9 PIDCP).¹⁴ Recordamos que el proceso de búsqueda integral de las personas desaparecidas debe interrelacionarse con la investigación penal 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 (fiscalías, procuradurías o juzgados de instrucción criminal) (Principios Rectores, Principio 13; A/HRC/45/13/Add.3 párr. 56). También recordamos que para interrumpir los ciclos de impunidad imperantes se requiere no sólo una investigación eficaz y rápida para establecer la verdad, sino también el castigo de los autores de violaciones de los derechos humanos en un plazo razonable.¹⁵

Observamos que las mencionadas modificaciones relativas al artículo 28 de la LFGR afectan también los derechos de las víctimas de desapariciones forzadas. La fracción XII de este artículo declara que la fiscalía debe emitir sin demora una orden de búsqueda o localización de personas desaparecidas cuando reciba “denuncia de la probable comisión de un delito relacionado con esos hechos.” En este sentido, reiteramos la obligación del Estado de iniciar investigaciones efectivas e inmediatas de manera *ex officio* cuando existe cualquier información de la probable comisión de desaparición forzada aunque no sea una denuncia formal y de proporcionar a los familiares de las personas desaparecidas información sobre el progreso de dichas investigaciones conforme al artículo 13 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y al artículo 12 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.¹⁶ En este sentido, los Estados tienen el deber de investigar de buena fe todas las denuncias de violaciones, especialmente cuando las autoridades son las únicas que disponen de la información pertinente, como suele ocurrir cuando las personas son objeto de una desaparición forzada.¹⁷ Asimismo, el Artículo 24 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas obliga los Estados a garantizar el derecho a la verdad de las víctimas de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida y que el sistema legal garantice a la víctima el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada. En este sentido, quisiéramos recordar que según lo establecido por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 31, no investigar y enjuiciar violaciones de derechos humanos constituye de por sí un incumplimiento de las normas de los tratados de derechos humanos (párr. 15).

La derogación de estos artículos de la ley, junto con la eliminación del artículo 26 (Funciones comunes para las Fiscalías Especializadas) de la Ley Orgánica, que atribuye a las Fiscalías Especializadas autonomía técnica y de gestión, la implementación de medidas de coordinación con los mecanismos, unidades e instancias creadas por leyes especiales y la participación en estrategias de coordinación internacional con las instancias homólogas, dificulta el deber de coordinación entre autoridades para la búsqueda de personas desaparecidas. Nos parece que estas modificaciones pueden debilitar la colaboración de la Fiscalía con otros organismos en el intercambio de información, así como la creación de sistemas de interoperabilidad que podrían evitar la duplicación de esfuerzos y una

¹⁴ Observación general n° 31 del Comité de los Derechos Humanos, párr. 15.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 181.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. México*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, párr. 143.

¹⁷ Comunicación No. 1422/2005, *El Hassy v Libya*, dictamen aprobado por el Comité de Derechos Humanos el 24 de octubre de 2007, párr. 6.7.

comunicación de modo burocrático. En este contexto, subrayamos que la persistente falta de coordinación entre los organismos estatales con diferentes responsabilidades de investigación, enjuiciamiento penal y búsqueda en relación con las desapariciones forzadas puede ser uno de los factores clave que pueden socavar su eficacia y dar lugar a demoras indebidas.¹⁸ Observamos que el mantenimiento de canales burocráticos de investigación se ha percibido a menudo como un obstáculo para una investigación eficaz y rápida (A/HRC/45/13/Add.3 párr. 18).¹⁹ Asimismo, una política pública integral de búsqueda debe promover la cooperación y colaboración de todos los organismos del Estado y con otros Estados y organizaciones internacionales y debe incluir en todas sus etapas y alcances la participación de las víctimas y de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil que tengan experiencia y estén dispuestas a cooperar en la construcción e implementación de dicha política, conforme con los Principios 3, párrs. 4 y 5, y 12 de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (Principios Rectores) del Comité contra la Desaparición Forzada.

Asimismo, en ausencia del dicho artículo 26, que establece “la realización de mesas de trabajo y encuentros en los que participen, inclusive, organizaciones de víctimas, de la sociedad civil especializadas y organismos internacionales” como medidas de colaboración, nos preocupa que no habría ninguna referencia a la participación de las víctimas, ni al principio de flexibilidad y formalidad mínima para la colaboración interinstitucional.²⁰ Recordamos que el deber de investigar las desapariciones forzadas está estrechamente relacionado con los derechos de las víctimas, incluidos sus familiares, y otros interesados a acceder a las investigaciones y participar en ellas. (A/HRC/16/48, párr. 39). Asimismo, el principio 5 de los Principios Rectores establece que el derecho de acceso a la información incluye la obligación de proporcionar una orientación adecuada a las víctimas difundiendo el conocimiento de sus derechos y de los mecanismos para protegerlos. En este contexto, el Comité contra la Desaparición Forzada en su dictamen en el caso Roberto Agustín Yrusta vs. Argentina resalta que la falta de información de los familiares y la existencia de obstáculos para su participación efectiva en la investigación significan violaciones de derechos propios consagrados en los artículos 12, 17, 18, 20 y 24 de la Convención que en su conjunto representan una violación del derecho a la verdad.²¹

En relación con estas modificaciones, expresamos nuestra seria preocupación por el hecho de que la iniciativa de LFGR provoque efectos adversos duraderos en los derechos de las víctimas de desapariciones forzadas y en su participación en el proceso de investigación, lo que obstaculiza la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas. En su informe de seguimiento de 2015 de su visita a México en 2011 (A/HRC/30/38/Add.4) el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias constató que el derecho de acceso a la justicia y el combate a la impunidad, que existe de manera generalizada, permanecen como el principal reto en México (párr. 18). También se señaló que en México políticas o programas públicos de apoyo a los familiares y a las asociaciones de familiares de víctimas de desaparición forzada siguen estando ausentes (párr.29). En consecuencia, alentamos a que se lleve a cabo un proceso de examen independiente y exhaustivo de las disposiciones pertinentes y otras leyes especiales con las que interactúan, a fin de que

¹⁸ E/CN.4/1996/38, párr. 203; and A/HRC/WGEID/114/1, párr. 40.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Anzaldo Castro v. Perú*, Case 11.385, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 135.

²⁰ Artículo 26, fracción VIII d, de la Ley Orgánica.

²¹ Comité contra la Desaparición Forzada. (12 de abril de 2016). Dictamen aprobado por el Comité en virtud del artículo 31 de la Convención, respecto de la comunicación núm. 1/2013. CED/C/10/D/1/2013, páginas 14 y 15.

se ajusten más claramente a las normas internacionales de derechos humanos en relación con la protección contra las desapariciones forzadas.

- *Derechos de las Personas Migrantes*

A partir de nuestra preocupación por las mencionadas restricciones potenciales de los derechos de las víctimas, también quisiéramos expresar nuestra inquietud ya que la referida eliminación de artículo 9 (Facultades de los órganos fiscales) y 10 (Obligaciones de las y los Fiscales ante las víctimas) de la Ley Orgánica vigente, afectaría también a las personas migrantes y extranjeras, ya sean víctimas de violaciones relacionadas o testigos de delitos cometidos en México. Observamos que la fracción XVII del artículo 9 de la Ley Orgánica establece la obligación de la FGR de *“informar a las personas extranjeras, especialmente a quienes sean migrantes, víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional sobre los derechos (...) de retornar a su país de origen o permanecer en territorio nacional y, en su caso, de solicitar la condición de visitante por razones humanitarias, la condición de persona refugiada o protección complementaria, así como requerir a la autoridad competente un informe de las acciones que haya realizado respecto de su canalización a las instituciones públicas o privadas especializadas para brindarles la atención correspondiente”* lo cual ya no se menciona en el correspondiente artículo 28, fracción XIX, de la propuesta de LFRG, refiriéndose únicamente a la obligación de garantizar a las personas extranjeras *“asistencia consular por las embajadas o consulados.”* Dada la continua y grave situación en relación con las violaciones contra las personas migrantes y refugiadas documentada en México, nos preocupa que no existiría ninguna obligación de asesorar a las víctimas sobre sus derechos, especialmente en lo que respecta la regularización migratoria y los visados humanitarios, o en relación con las instituciones que pueden proporcionarles medidas y atención. Aprovechamos esta oportunidad para recordar al Gobierno de su Excelencia que la iniciativa puede violar potencialmente la protección contra la discriminación basada en el origen nacional consagrada en el artículo 26 del PIDCP.²² Las modificaciones previstas también pueden infringir las disposiciones enunciadas en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (A/CONF.231/3), adoptado por México el 10 de diciembre 2018, el que establece en su objetivo 8 el compromiso de los Estados para *“salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos”*.

Eliminando el artículo 54 (De la atención a las víctimas en territorio extranjero, a través del Mecanismo de Apoyo Exterior) de la Ley Orgánica, que establece que los órganos de la función fiscal garantizan el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral a las víctimas de desapariciones forzadas tanto en el territorio nacional como en el extranjero, ya no habría ninguna referencia expresa en la iniciativa que detalle el funcionamiento del Mecanismo de Apoyo Exterior (MAE) establecido por la Ley General de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. El artículo 54 también propone que el MAE garantice a todas las víctimas y sus representantes que se encuentren en el extranjero *“el derecho a presentar denuncias, declaraciones y cualquier tipo de prueba(...); a presentar peticiones, a participar activamente en el desarrollo de las investigaciones y procesos penales, así como a recibir información completa y oportuna cuando la víctima lo requiera,”* y asegura que la colaboración y comunicación entre fiscalías, víctimas y sus representantes se lleve a cabo con *“fluidez, agilidad y debida diligencia.”* Considerando que estas obligaciones no se

²² Comunicación No. 196/1985, Gueye v Francia, dictamen aprobado por el Comité de Derechos Humanos el 3 de abril de 1989, párr. 9.4.

reflejan en ninguna otra disposición de la nueva LFGR, nos preocupa que la eliminación del artículo 54 tenga un efecto negativo duradero en los derechos de las personas migrantes y refugiadas, puesto que lo que contempla actualmente la Ley Orgánica busca garantizar la igualdad de condiciones para las personas que se encuentran en el extranjero, incluyendo familiares de víctimas de desaparición forzada, a fin de que puedan seguir ejerciendo sus derechos en relación con la justicia penal. Nos parece que, aunque el MAE también se relaciona con la aplicación de la Ley General de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, al omitir esta regulación se corre el riesgo de desvincular a la FGR del funcionamiento del mismo. Además, la actual Ley Orgánica establece en el artículo 20, fracción VIII, que la formalización de los acuerdos en el marco del funcionamiento del MAE es responsabilidad de la Coordinación General de la Fiscalía General de la República, mientras que la iniciativa, en el correspondiente artículo 21, fracción XIV, de la LFGR, no especifica la unidad que se encargará de su funcionamiento, sino que simplemente habla de su participación como "entidad autónoma". Tememos que esto podría disminuir aún más la transparencia de los procesos de coordinación entre la FGR y el MAE.

Observamos que las personas migrantes están especialmente expuestas a violaciones graves de derechos humanos tales como desapariciones forzadas o involuntarias con un componente transnacional durante la ruta migratoria o una vez que llegan a destino, además de situaciones que agudizan su vulnerabilidad como es el caso de obstáculos significativos que frecuentemente enfrentan en el acceso efectivo a la justicia. Al respecto, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (A/73/178/Rev.1) ha expresado su preocupación respecto de las dificultades que encuentran los familiares de personas migrantes desaparecidas en la ruta migratoria en su recurso a la justicia. Entre ellas, destacó la falta de denuncia, así como la demora en la realización de diligencias de investigación y búsqueda de las personas desaparecidas, y de coordinación entre los países de origen, tránsito y de destino, además de la ausencia de investigaciones transnacionales. También recordamos que los Estados deben elaborar acuerdos de cooperación y establecer autoridades competentes que permitan una coordinación eficaz en la búsqueda de personas desaparecidas en cada etapa de la migración (Principios Rectores, Principio 9). En su informe sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en el contexto de la migración (A/HRC/36/39/Add.2) el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias recuerda que los Estados deben garantizar que las familias de las personas desaparecidas tengan la posibilidad efectiva de ser informadas y de participar en la marcha de las investigaciones, sin perjuicio del país en que residan. En este contexto, recordamos que la falta de identificación e investigación de casos de desapariciones de personas migrantes puede desencadenar la responsabilidad del Estado, ya que puede constituir prácticas equivalentes a las desapariciones (A/HRC/36/39/Add.2, párr. 44).

Consideramos que la falta de una acción efectiva y coordinada tras la limitación de los derechos de personas migrantes por parte del Estado, para atender las desapariciones en el territorio mexicano, no solo puede generar un clima de impunidad que realimenta las violaciones de derechos humanos, sino que también podría perpetuar un ambiente hostil hacia las personas migrantes.

- *Independencia de las y los Fiscales*

Nos gustaría llamar la atención al gobierno de su Excelencia el principio de independencia judicial establecido en el artículo 14 PIDCP que es una de las garantías

fundamentales de los derechos humanos y del estado de derecho y las Directrices sobre la Función de los Fiscales.²³ Asimismo, es fundamental que en el desempeño de sus funciones los fiscales puedan llevar a cabo su labor de modo independiente, imparcial y objetivo y con transparencia (A/HRC/20/19 párr. 24) En este contexto, 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 en México. Como lo ha señalado la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados 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 desempeño.²⁴ En cuanto a la última revisión de México en el Examen Periódico Universal 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 instituciones.²⁵

No obstante, varias modificaciones resultantes de la nueva LFGR parecen desatender estas consideraciones. Observamos que el artículo 4 de la LFGR que sustituye al artículo 3 de la Ley Orgánica elimina la autonomía y la accesibilidad como principios rectores de la actuación de los servidores públicos de la FGR. También 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. Asimismo, 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.”*²⁶ 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 habría elementos para evaluar su designación. Por otra parte, la eliminación de las partes conducentes de la Ley Orgánica y lo dispuesto en el artículo 11 de la LFGR podría dar lugar a una injerencia en la actuación de los fiscales en sus investigaciones, lo que sería contrario al principio de independencia judicial previsto en el artículo 14 del PIDCP. Recordamos que las medidas destinadas a garantizar la independencia y la autonomía de las entidades de investigación y judiciales no deben convertirse en un impedimento para la transparencia y la rendición de cuentas de las mismas entidades, especialmente en relación con las víctimas y sus familiares (A/HRC/45/13/Add.3 párr.39; A/HRC/20/19 párr.82).

²³ Artículo 14 PIDCP; Directrices sobre la Función de los Fiscales, aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana (Cuba), 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990.

²⁴ Informe de la Relatora Especial para la independencia de jueces y abogados, Gabriela Knaut. 7 de junio de 2012. ONU doc. A/HRC/20/19, párr. 95. Disponible en <https://undocs.org/A/HRC/20/19>.

²⁵ 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).

²⁶ Preámbulo, p. 3.

De forma similar, 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. Por lo tanto, nos parece que las medidas previstas en la iniciativa, y la falta de controles en el nombramiento de los funcionarios de la FGR y de debate público sobre el perfil y la idoneidad de los fiscales superiores, pueden debilitar la profesionalización y la independencia funcional de la FGR. Reiteramos la obligación de garantizar la autonomía e independencia de las autoridades encargadas de la investigación y el enjuiciamiento penales, incluidas las autoridades judiciales, como piedra angular de todo sistema que garantice efectivamente los derechos de las víctimas (A/HRC/45/13/Add.3 párr. 35).

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 tipo de 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. Además, la eliminación del artículo 26 de la Ley Orgánica remueve la facultad para que las y los fiscales especializadas/os celebren acuerdos para participar en estrategias de coordinación interinstitucional con instancias homologas. Igualmente, la centralización de la función fiscal en el Fiscal General parece confirmarse con la eliminación del artículo 13 (Asignación) de la Ley Orgánica, que establece diversos candados para la asignación del personal de la FGR. Esto es una facultad primordial para que las funciones de la FGR se desempeñen de forma integral. Por lo tanto, nos preocupa que la iniciativa implemente un sistema jerárquico al interior de la FGR que concentra el poder sobre su titular sin contrapesos para rendir cuentas en instituciones democráticas.

En ese sentido, queremos referirnos a las Directrices sobre la Función de los Fiscales, las cuales fueron formuladas para asistir a los Estados Miembros en su función de garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales en el procedimiento penal en el marco de sus leyes y prácticas nacionales (preámbulo). Las directrices 1 y 2, (a), respectivamente subrayan que las personas designadas como fiscales serán personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas. Para ello los Estados adoptarán las 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 una persona. Además, la directriz 4 establece que los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole. En cuanto a la colaboración con diversas instituciones, la directriz 20 afirma que, con el fin de asegurar la equidad y eficacia del procedimiento, los fiscales harán lo posible por cooperar con la policía, los tribunales, los abogados, los defensores públicos y otros organismos o instituciones gubernamentales.

Asimismo, la anterior relatora sobre la independencia de los magistrados y abogados Gabriela Knaul, en su informe relacionado a la independencia de las fiscalías (A/HRC/20/19) refirió que la falta de autonomía y de independencia

funcional puede minar la credibilidad de la autoridad fiscal y socavar la confianza pública en la administración de justicia (párr. 26). Además, detalló que las estructuras jerárquicas de las fiscalías aumentan la probabilidad que exista un abuso de autoridad, y por ello se debe establecer un sistema adecuado de límites y contrapesos para enfrentarse a ese riesgo (párr. 33). Considerando la larga historia de la problemática de las y los fiscales, y de las fiscalías en América Latina, nos gustaría recordar respetuosamente al Gobierno de su Excelencia que la protección de la independencia de las fiscalías es un elemento indispensable de cualquier esfuerzo serio por combatir la impunidad.

En cuanto a la falta de transparencia, también nos preocupa que ello repercuta aún más en las garantías pertinentes de acceso a la información. La iniciativa prevé la derogación del artículo 7 de la Ley Orgánica sobre publicidad y transparencia, que garantiza el acceso a la información pública generada en el marco de las competencias del FGR, mientras que su disposición equivalente en el nuevo LFGR, el artículo 91, no establece la transparencia como regla general del acceso a bases de datos, sistemas, registros o archivos. Con respecto al artículo 91 parece preocupante que la invocación de una excepción a la transparencia por motivos de "seguridad nacional, seguridad pública, prevención o enjuiciamiento de delitos, disposiciones de orden público o protección de los derechos de terceros" pueda ser un incentivo a la calificación general que se aplica a todos los datos personales contenidos en todas las bases de datos, y no de manera excepcional y caso por caso. Reiteramos que la obligación de proporcionar acceso a la información constituye una parte crucial de una investigación eficaz y que toda clasificación de información vital por motivos de seguridad nacional debe ser objeto de un examen minucioso (A/HRC/45/13/Add.3 párr.35).²⁷

- *Investigación de Crímenes Complejos*

Expresamos nuestra preocupación por las posibles limitaciones de colaboración interinstitucional o de colaboración con unidades multidisciplinarias en las investigaciones necesarias para responder a fenómenos delictivos complejos, potencialmente cometidos por agentes estatales o por grupos de delincuencia organizada. Observamos que la iniciativa elimina los artículos 49 (Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto), 51 (De la operación territorial estratégica) y 52 (Criterios para el despliegue territorial) de la Ley Orgánica. Dichos artículos establecen, inter alia, la colaboración entre las fiscalías especializadas y las Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto para la identificación de pautas de acción repetida, sistemática o generalizada en relación con los fenómenos delictivos; de los niveles y tipos de responsabilidad o de los participantes en las actividades delictivas, incluyendo funcionarios públicos; de los niveles de responsabilidad de las estructuras delictivas o paralelas al Estado; y de los aspectos multifactoriales y multidelictivos de los fenómenos delictivos y la distribución territorial de las unidades o equipos de investigación y litigación conforme a la atención específica de fenómenos criminales. Dado que estas funciones de las fiscalías especiales no se mencionan en ninguna otra disposición pertinente de la LFGR, nos parece que la nueva LFGR no dispondría de los mecanismos adecuados y la capacidad apropiada para facilitar la investigación de fenómenos delictivos complejos, entre los que se incluyen los grupos de delincuencia organizada que abarcan una multiplicidad de delitos. Reiteramos que la identificación de patrones de fenómenos criminales complejos, incluyendo los diferentes tipos de responsabilidad tanto de los grupos de crimen organizado como de los agentes del

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gomes Lund E Outros ("Guerilha Do Araguaia") vs. Brasil*, párr. 202.

Estado, constituye una premisa fundamental para interrumpir las continuas prácticas de desapariciones forzadas y otras violaciones de los derechos humanos.

A este respecto, observamos que la reducida flexibilidad de los mecanismos en su funcionamiento también puede obstaculizar la adopción de medidas adecuadas para responder a fenómenos delictivos complejos. El artículo 30 de la iniciativa de LFGR sobre los servicios periciales propone que éstos actúen “bajo la autoridad, conducción y mando del Ministerio Público” y enumera una lista exhaustiva de sus funciones.²⁸ Esto parece contradecir las reiteradas recomendaciones internacionales dirigidas a México en materia de autonomía de los servicios periciales y forenses en el país, como las formuladas por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2016, el Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en 2014 y la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados en 2011.²⁹ Asimismo, con la eliminación del artículo 50 (Comisiones especiales) de la Ley Orgánica, no existiría la posibilidad de formar comisiones especiales de expertos independientes que puedan aportar sus conocimientos y experiencia en casos de complejidad adicional, casos que por ejemplo pueden implicar la participación de agentes estatales. Esto parece impedir que los peritos tengan un papel independiente y más proactivo en los equipos de investigación y que las investigaciones prosperen.

También nos preocupa el hecho de que, al crear unidades para delitos y no para fenómenos, la escasa independencia de las unidades de investigación parece conducir a la fragmentación y la ineficiencia conexas de procesos investigativos. El artículo 18 de la LFGR crea “unidades encargadas de la investigación de delitos” que “están sujetas en todo momento en su estructura orgánica a la jerarquía institucional y facultades legales y normativas de cada unidad de la Fiscalía General.” Dado que las unidades operan bajo una estructura jerárquica, nos parece que la iniciativa no les permitiría responder con autonomía a los complejos procedimientos de investigación. Más aún, las modificaciones previstas que acompañan a la LFGR parecerían poner en cuestión los avances en cuanto a la autonomía técnica de los servicios periciales y forenses, y las varias recomendaciones internacionales llamando a garantizar que su actuación no se vea sometida a interferencias indebidas más allá del actuar científico técnico. En este contexto, recordamos que las unidades de investigación multidisciplinarias pueden contrarrestar la fragmentación de las investigaciones y pueden facilitar un análisis contextual del carácter general o sistemático del delito (A/HRC/45/13/Add.3 párr. 71). Es trascendente recordar que en el informe de la visita a México en 2011 (A/HRC/19/58/Add.2), el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias señaló la falta de coordinación vertical y horizontal entre las autoridades gubernamentales en la prevención y búsqueda de personas desaparecidas, así como en los procedimientos de investigación, y la necesidad de crear un sistema de búsqueda de personas desaparecidas con la participación de los familiares de las víctimas (párr. 12). La iniciativa de LFGR no parece responder a estas consideraciones al no integrar otros instrumentos necesarios para responder a las violaciones de las redes de delincuencia organizada y para orientar eficazmente a la Fiscalía hacia el desmantelamiento de las estructuras de la delincuencia organizada.

- *Mecanismos de control ciudadano*

Por último, quisiéramos destacar nuestra gran preocupación por la limitación de la participación ciudadana y del funcionamiento de un mecanismo de control de

²⁸ Artículo 30, fracciones I-XVIII de la Ley Orgánica.

²⁹ A/HRC/20/19; A/HRC/28/68/Add.3.

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 Especializados” también se eliminará con la potencial implementación de la LFGR.

Asimismo, observamos que el artículo 12 de la LFGR, que detalla las facultades del Fiscal General, sustituiría el Plan de Persecución Penal por el Plan Estratégico de Procuración de Justicia. 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 Procuración de Justicia que no tiene esas características (artículo 82 de la LFGR). Así tomamos cuenta de que se eliminan criterios para investigación y priorización. 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 el LFGR parezca eliminar la garantía de participación ciudadana y de otras entidades de seguridad, procuración o impartición de justicia en el diseño del Plan. Recordamos una vez más que los mecanismos públicos de rendición de cuenta y los procedimientos conexos deben establecerse con la participación permanente de las víctimas y sus familiares, así como de las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil (A/HRC/45/13/Add.3 párr. 73).

Reconocemos la organización de cafés temáticos en el período comprendido entre el 21 de diciembre de 2020 y el 6 de enero de 2021 para generar una mayor inclusión en los debates en torno a la iniciativa. Sin embargo, el período fue muy corto para facilitar la plena participación de las familias de las personas desaparecidas en la elaboración de la iniciativa y las condiciones de accesibilidad en este espacio no parecían ser las idóneas para garantizar dicha participación. Reiteramos la necesidad de que los mecanismos de participación, adaptados por supuesto a las condiciones sanitarias generadas por la pandemia de COVID-19, sean efectivos para permitir la participación de las personas interesadas y en particular las víctimas. Esto requiere plazos adecuados, información previa sobre el funcionamiento del mecanismo de participación, una pluralidad de mecanismos que permita a personas con discapacidad o hablantes de lenguas indígenas participar en el proceso, y un proceso que permita a las personas no sólo realizar propuestas, sino también tener certeza sobre la forma en que las mismas serán procesadas por las autoridades y sobre las decisiones tomadas finalmente en torno a esas propuestas y las razones de las mismas.

Considerando, las preocupaciones antes expuestas, llamamos al Gobierno de su Excelencia a que detenga la aprobación de la nueva Ley de la Fiscalía General de la República, así como las reformas propuestas a otras leyes, ya que parece constituir un retroceso para las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos en México, y afectar las obligaciones del Estado de garantizar el derecho de las víctimas a un recurso efectivo, la independencia de la fiscalía y el conocimiento de la verdad sobre lo sucedido, de investigar de manera eficaz los hechos y sancionar a los responsables.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar nuestras preocupaciones. En este sentido, agradeceríamos su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar información y cualquier comentario que tenga sobre las preocupaciones mencionadas.
2. Sírvase señalar si se ha llevado a cabo algún análisis sobre el cumplimiento de la iniciativa de LFGR con los estándares de derechos humanos y si existe algún estudio realizado en el marco del mencionado proyecto legislativo que prevea el impacto que éste podría tener en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos.
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, sírvanse 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 al Fiscalía por medio de una convocatoria pública como lo mandata el artículo décimo tercero de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
4. Sírvase proporcionar información detallada sobre las medidas adoptadas para facilitar la colaboración entre la Fiscalía General de la República y el Sistema Nacional de Búsqueda y para garantizar los derechos de las víctimas. También, sírvase proporcionar información sobre la lógica ulterior de las enmiendas al artículo 68 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la posible disociación de la FGR de la obligación de dar un impulso permanente a las acciones de búsqueda, teniendo en cuenta que la Comisión Nacional de Búsqueda se ha opuesto a los cambios propuestos.
5. Sírvase proporcionar más información en relación con a) el grado de implementación de la actual Ley Orgánica que se pretende abrogar a) el propósito de establecer una nueva ley de la FGR si la ley existente (Ley Orgánica) no se ha aplicado plenamente y b) los motivos de la eliminación del Consejo Ciudadano, la participación ciudadana en los procesos de nombramiento, las comisiones especiales, y los modelos de investigación centrados en los fenómenos delictivos más allá del esquema de delito por delito.
6. Sírvase proporcionar información sobre las medidas para asegurar que la designación del titular de la FGR pueda ser transparente y basada en criterios objetivos que aseguren que el o la titular sea una persona idónea para la función.
7. Sírvase proporcionar información sobre cómo la reforma garantizará que la FGR pueda coordinar su función con diversas instituciones con

competencias complementarias. Además, sírvase proporcionar información sobre como los fiscales que integran la FGR en el sistema jerárquico propuesto, gozarán de independencia para realizar sus investigaciones sin injerencias internas o externas.

8. Sírvase proporcionar información sobre cómo la reforma garantizará el derecho a la información y asistencia de las personas migrantes que sean víctimas o testigos de delitos en México, respecto de sus derechos a la asistencia consular, a regresar a su país de origen o a permanecer en México, a solicitar la condición de visitante por razones humanitarias o de solicitar asilo en los casos que se requiera, así como en lo que respecta a la regularización migratoria.

Reiteramos nuestra disposición para asistir al Estado mexicano en sus esfuerzos para fortalecer el marco legislativo e institucional del país, y así garantizar la realización de los derechos humanos para todas las personas en México.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Tae-Ung Baik
Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias

Mary Lawlor
Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Diego García-Sayán
Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Felipe González Morales
Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes