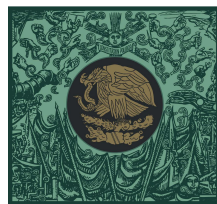


# En contexto

**La transición de la  
Procuraduría General  
de la República (PGR)  
a la Fiscalía General  
de la República  
(FGR). Balance y  
resultados**

Agosto 2020



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

# La transición de la Procuraduría General de la República (PGR) a la Fiscalía General de la República (FGR). Balance y resultados

Salvador Moreno Pérez<sup>1</sup>

## Introducción

En 2014 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Fiscalía General de la República (FGR), autónoma del Poder Ejecutivo, la cual reemplaza a la Procuraduría General de la República (PGR), cuyo desempeño fue marcado por su poca independencia y resultados.<sup>2</sup>

El 18 de enero de 2019 el Senado de la República eligió al encargado de despacho de la FGR, el doctor Alejandro Gertz Manero, como primer fiscal general por un periodo de nueve años.

En el presente documento se destacan las principales diferencias de la FGR con la PGR, los avances en materia de procuración de justicia, así como los retos y pendientes en la materia.

## Antecedentes

Desde hace varias décadas México se ha caracterizado por altos índices de violencia e impunidad que afectan a la población en general. Además de la violencia, México enfrenta también la corrupción que se ha anclado en todas las esferas de la vida pública y privada del país.

---

<sup>1</sup> Estudios de maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México. Licenciado en Sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@diputados.gob.mx

<sup>2</sup> Úrsula Indacochea y Maureen Meyer, *La nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General en México. Avances y pendientes*, Fundación para el Debido Proceso, WOLA, disponible en <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/03/FiscaliaSPN.pdf> (consulta: 6 de agosto de 2020).

El Estado de derecho y su andamiaje institucional en repetidas ocasiones parece no existir, al grado de que al Estado mexicano se le ha llamado “Estado fallido”.<sup>3</sup> Independientemente de los hechos que han llevado a esos calificativos, la democracia y sus instituciones han evolucionado gracias a la participación y exigencia social.

La Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) elabora el Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX). La medición más reciente corresponde a 2018. La UDLAP ha señalado que la lucha contra la impunidad debería ser el elemento clave de una estrategia para combatir la violencia y la corrupción que afectan al país.

México presenta una situación de impunidad generalizada en niveles altos. La media nacional de impunidad es de 69.84; el máximo entre las entidades alcanza 80.06, mientras que el mínimo es de 45.06.<sup>4</sup>

En 2019 la organización México Evalúa publicó el documento “De PGR a FGR: lineamientos hacia la transición”, además de los indicadores de la crisis del sistema de justicia en México (véase Cuadro 1), señala como principales problemáticas en la operación de la PGR la carga inquisitorial y los formalismos al interior de la institución; la ausencia de un modelo de investigación claro y homologado; la incidencia de violaciones a derechos humanos por parte de la institución y las carencias de atención integral de las víctimas. Adicionalmente señala problemas de competencia, de coordinación y para la obtención de información.

---

<sup>3</sup> Según Samuel Schmidt, la idea de que en México existe un “Estado fallido” se originó en Estados Unidos. El Estado fallido es una condición que se presenta cuando hay espacios donde las instituciones del Estado no funcionan. Para el autor citado hay dos maneras de ver la cuestión del Estado fallido: desde el punto de vista concreto del funcionamiento de las instituciones públicas, y desde la perspectiva de los ciudadanos. En la medida en que el crimen organizado suplante mayores espacios del Estado, nos acercamos más a un Estado fallido. El autor concluye que México no es un “Estado fallido”, y propone la categoría de “Estado suplantado”, que se basa en el concepto de que entes fuera del Estado tienen la capacidad de asumir las funciones que le están reservadas al mismo. En Samuel Schmidt, “México: un Estado suplantado”, *Revista IUS*, 6(30), 2012, pp. 67-83, disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472012000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200005&lng=es&tlng=es) (20 de agosto de 2020).

<sup>4</sup> CESOP, “Índice Global de Impunidad México 2018. Parte I”, *Opinión Pública. En contexto*, México, Cámara de Diputados, noviembre de 2018.

**Cuadro 1. Indicadores de corrupción, violencia e impunidad en México antes de la FGR**

Número de investigaciones por delitos del fuero común en el país en 2018.	1,858,236
Investigaciones de delitos en el ámbito federal en 2018.	112,917
Inicio de averiguación previa o carpeta de investigación en 2018.	6.8%
Cifra negra para los delitos ocurridos en 2017 (9 de cada 10 delitos no se denuncian).	93.2%
Porcentaje de carpetas de investigación judicializadas sin detenido en 2018.	63.5%
Número de delitos ocurridos en 2017 a nivel nacional.	33,614,307
Número de víctimas de 18 años y más en 2017.	25.4 (millones)
La media nacional de impunidad en 2018.	69.84
Porcentaje de entrevistados que dijo tener miedo a ser víctima de robo a mano armada en 2017.	87%
Porcentaje de entrevistados que tiene miedo de ser víctima de un secuestro en 2017.	76%
Número de personas desaparecidas a diciembre de 2019.	61,637

**Fuente:** México Evalúa-Fundación McArthur, *De PGR a FGR: lineamientos hacia la transición*, México, 2019; MUCD-MITOFSKY, *Décima séptima Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*, octubre de 2017, disponible en [www.consulta.mx](http://www.consulta.mx); *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, núm. 219, enero-febrero, México, 2020; FGR, *Plan de Persecución Penal Provisional*, México, 2019.

Diferentes estudios sobre corrupción e impunidad en México demuestran que la Procuraduría General de la República, debido a su falta de autonomía con el Poder Ejecutivo, no logró reducir la criminalidad y dejó resultados previsibles de ineficiencia e impunidad, así lo afirman Ximena Suárez-Enríquez y Úrsula Indacochea.<sup>5</sup>

Además del uso político de la justicia, los casos no resueltos fueron la constante. A continuación, se señalan sólo algunos de los que más trascendieron (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Principales casos paradigmáticos llevados a cabo por la PGR de 2005 a 2018**

<i>Año/Casos</i>	<i>Resultado</i>
2005. Campaña desde la PGR contra Andrés Manuel López Obrador, entonces jefe de	Desafuero y retroceso de la acción penal en su contra.

<sup>5</sup> Ximena Suárez-Enríquez y Úrsula Indacochea, "Una fiscalía que sirva en México", WOLA-DPLF, abril de 2018, disponible en <http://www.dplf.org/sites/default/files/spn-fiscalia-report-1.pdf> (consulta: 11 de agosto de 2020):

<i>Año/Casos</i>	<i>Resultado</i>
gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México).	
2005. Detención de Florance Cassez, acusada de participar en tres secuestros como parte de la banda “Los Zodiaco”.	2013. Liberada por faltas al debido proceso y a los derechos humanos.
2012. Exgobernador de Coahuila Humberto Moreira. La PGR inició una indagatoria sobre enriquecimiento ilícito y lavado de dinero. <sup>6</sup>	En ese mismo año, el Ministerio Público envía un oficio para consultar la emisión de dictamen de no ejercicio de la acción penal. Fue archivada.
2013. Detención de la maestra Elba Esther Gordillo Morales. Se le imputaron cargos por el desvío de más de 2 mil millones de pesos, procedentes de las cuotas que pagaban los docentes a la organización gremial.	2018: luego de cinco años del proceso judicial, la ex líder magisterial fue absuelta y puesta en libertad.
2014. Desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” en Ayotzinapa, Iguala, Guerrero.	La PGR mostró enormes carencias en la calidad de la investigación y resultados de la misma; incurrió en actos ilegales como: Tortura Alteración de pruebas Detenciones arbitrarias Violación de los derechos de las personas detenidas Negligencia durante las investigaciones
2017. 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. Emilio Lozoya, ex director general de PEMEX habría recibido al menos 10 millones de dólares en diferentes momentos.	En 2017, Santiago Nieto Castillo, entonces titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) inició una investigación contra Emilio Lozoya. La PGR lo destituyó de su cargo.
Ex gobernador de Chihuahua César Duarte Jáquez. De 2011 a 2017 acumuló 15 órdenes de aprehensión por delitos de desvío de más de 1.2 mil millones de pesos del erario público.	En 2018 la PGR determinó no ejercer acción penal contra el exgobernador por los delitos de desvío de recursos y lavado de dinero. 2020. Actualmente detenido en Florida, Estados Unidos.
2018. Persecución penal –fiscal y mediática– en contra de Ricardo Anaya, candidato presidencial de la coalición formada por los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) para las elecciones de julio de ese año.	No se comprobó su responsabilidad penal. Afectación en la intención de voto.

Fuente: Ximena Suárez-Enríquez y Úrsula Indacochea, “Una fiscalía que sirva en México”, WOLA-DPLF, abril de 2018, disponible en <http://www.dplf.org/sites/default/files/spn-fiscalia-report-1.pdf> (consulta: 5 de agosto de 2020); *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, núm. 219, enero-febrero, México,

<sup>6</sup> *El Universal*, lunes 3 de agosto de 2020, p. 18.

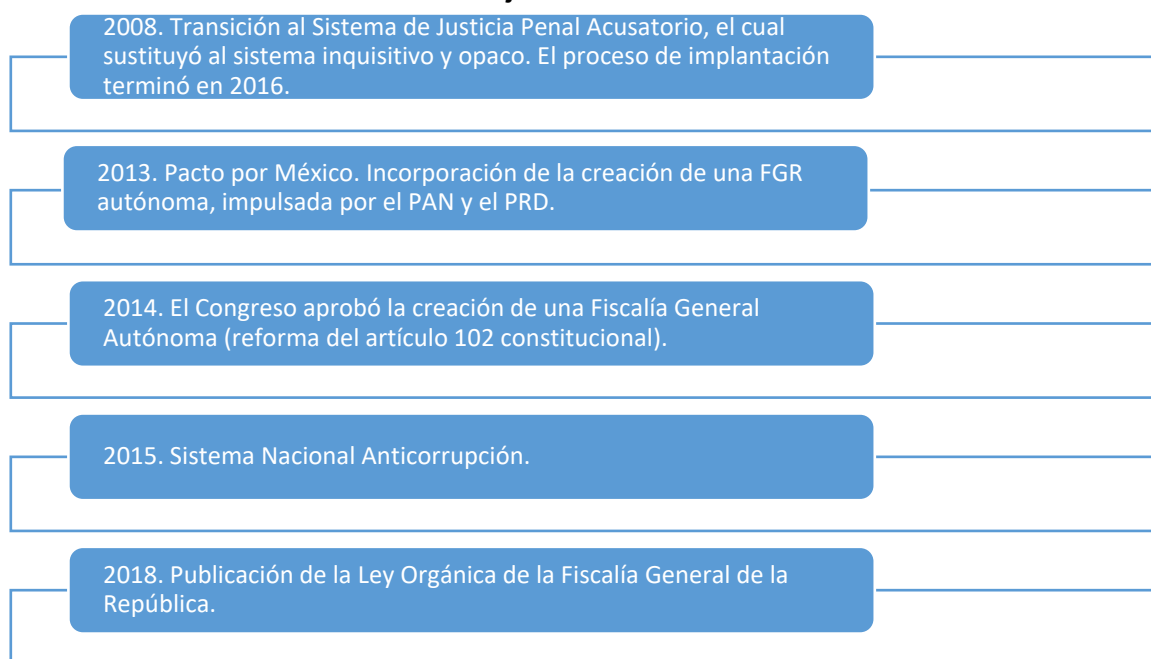
2020; FGR, *Plan de Persecución Penal Provisional*, México, 2019; vanguardia.com.mx; política.expansión.mx

Los casos señalados reflejan la crisis de legitimidad de la PGR y la exigencia de la sociedad civil organizada para impulsar una Fiscalía General autónoma que tuviera como su principal destino servir a la sociedad.

En las democracias consolidadas la procuración de justicia penal muestra una tendencia hacia procesos más abiertos, autónomos y respetuosos de los derechos humanos.<sup>7</sup>

En el Esquema 1 se anotan los principales acontecimientos históricos que precedieron y de alguna forma dieron origen a la nueva FGR.

#### Esquema 1. Acontecimientos históricos en la evolución del sistema de procuración de justicia en México



Fuente: Ximena Suárez-Enríquez y Úrsula Indacochea, “Una Fiscalía que sirva en México”, WOLA-DPLF, abril de 2018, en <http://www.dplf.org/sites/default/files/spn-fiscalia-report-1.pdf> (consulta: 11 de agosto de 2020).

<sup>7</sup> Omar Báez, “Entre la dependencia y la autonomía. El laberinto de la procuración de justicia en la democratización mexicana”, *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, enero-febrero, núm. 219, México, 2020, p. 79.

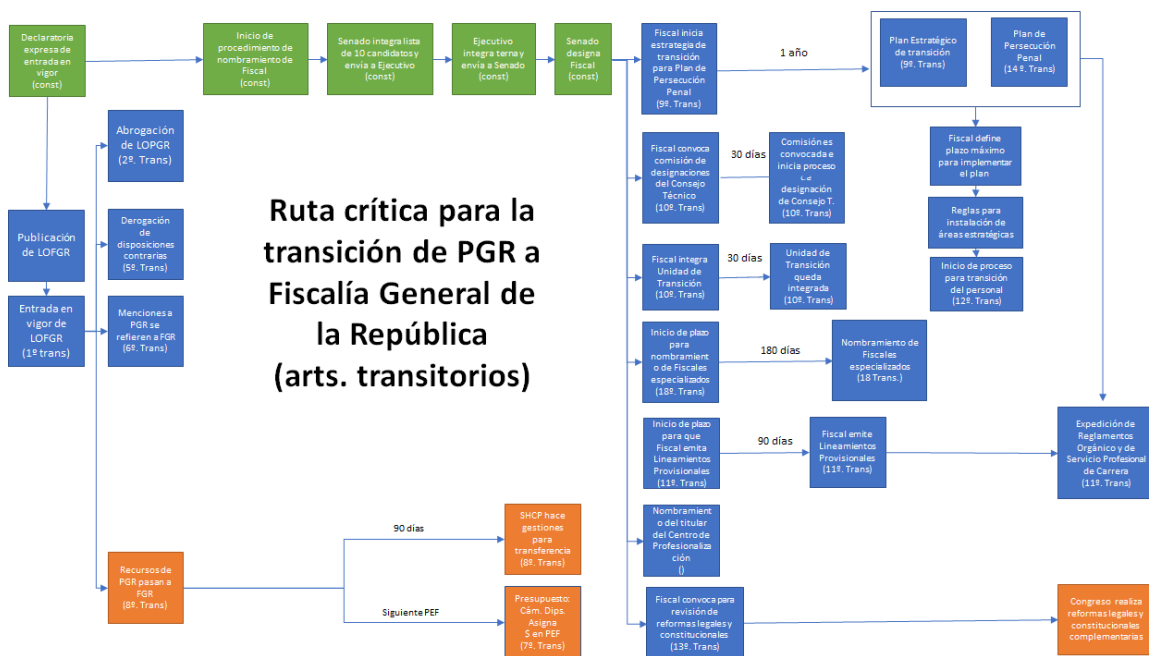


## Transición de la PGR a FGR

El 14 de diciembre de 2018 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), institución que tendrá como fines: la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general (art. 2 de la LOFGR).

La LOFGR concede y le autoriza al Fiscal General proponer la reorganización de dicha institución en un plazo de un año (véase Esquema 2).

**Esquema 2. Ruta crítica para la transición de PGR a FGR**



**Fuente:** Senado de la República, Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, a cargo de senadoras y senadores integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, México, 2018.

De las funciones de la FGR se pueden destacar: la investigación y persecución de los delitos; el ejercicio de la acción penal; la procuración y reparación del daño a víctimas; la adopción de medidas de protección a favor de las víctimas, testigos u otros sujetos procesales; intervenir en el proceso de ejecución penal y en las acciones de extradición activa y pasiva e intervención en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales (art. 2 de la LOFGR).

La Fiscalía General de la República tendrá la siguiente estructura (art. 14 de la LOFGR):

- Fiscal General.
- Coordinación General.
- Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos.
- Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- Fiscalía Especializada de Asuntos Internos.
- Coordinación de Investigación y Persecución Penal.
- Coordinación de Métodos de Investigación.
- Coordinación de Planeación y Administración.
- Órgano Interno de Control.
- Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera.
- Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.
- Las fiscalías, órganos o unidades que determine el Fiscal General.
- Consejo Ciudadano.

La principal diferencia de la nueva FGR con la PGR radica en la autonomía de gestión, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, la organización interna y organismos para su gestión. En el Cuadro 3 se señalan las principales diferencias entre ambas instituciones.



**Cuadro 3. Principales diferencias entre la PGR y FGR**

<i>PGR</i>	<i>FGR</i>
Subordinada al Presidente de la República.	Órgano público autónomo.
El Procurador General de la República no tenía un plazo de duración específico.	Nueve años como duración del cargo de Fiscal General.
El Presidente de la República imponía a su candidato único a Procurador General de la República.	El Senado tiene un papel predominante en la evaluación y selección de los candidatos a fiscal general.
El Procurador podía ser removido libremente por el Poder Ejecutivo sin intervención del Congreso.	El Presidente mantiene el poder de remover al fiscal general "por causas graves". El Ejecutivo Federal deberá acreditar ante el Senado de la República la causa grave que motivó la remoción.
La PGR sólo contaba con una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).	La FGR contará con cuatro fiscalías especiales: de delitos electorales, de combate a la corrupción, de derechos humanos y de asuntos internos.
La PGR realizaba informes anuales de actividades que presentaba al Poder Ejecutivo.	El Fiscal General deberá presentar un informe anual de actividades al Ejecutivo y al Congreso de la Unión.
No contaba con Consejo Ciudadano ni instancias de participación ciudadana.	La FGR contará con un Consejo Ciudadano como órgano especializado de consulta, de carácter honorífico. Se integrará por cinco ciudadanos de probidad y prestigio. Las personas integrantes del Consejo Ciudadano durarán en su encargo cinco años improrrogables y serán renovados de manera escalonada. El Senado de la República nombrará una Comisión de selección del Consejo Ciudadano.
Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial.	Implementar un servicio profesional de carrera y como un sistema integral que estimule el profesionalismo y garantice la igualdad de oportunidades en los procesos de atracción, formación, ingreso, actualización, desarrollo, ascenso, retención, permanencia del personal y retiro digno.
No hay correlación.	El Fiscal General de la República elaborará un Plan de Persecución Penal que deberá ser aprobado por el Senado de la República. <sup>8</sup>

Fuente: Úrsula Indacochea y Maureen Meyer, *La nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General en México. Avances y pendientes*, Fundación para el Debido Proceso, WOLA, disponible en <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/03/FiscaliaSPN.pdf> (consulta: 6 de agosto de 2020); Bianca Bolaños Aparicio, *La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República: análisis integral de la reforma al artículo 102 de la Constitución y su labor en el combate a la corrupción*, México, UNAM, 2019, pp. 138-139.

<sup>8</sup> El 17 de enero de 2020 el Fiscal General de la República envió al Senado el Plan de Persecución Penal, mismo que deberá ser aprobado por la mayoría de los senadores presentes.

La integración de la FGR fue un largo proceso desde la reforma constitucional de su creación en 2014 hasta nuestros días. De los hechos principales se pueden mencionar los siguientes:<sup>9</sup>

- Debate público centrado en la selección de la persona que ocuparía el cargo de Fiscal General de la República. Ello implicó una reforma constitucional para eliminar el pase automático a la nueva Fiscalía del titular de la PGR en funciones.
- Nombramiento del Fiscal General de la República.
- Fiscal General integra el Plan Estratégico de Transición (PET).
- Presentación del Plan de Persecución Penal. En marzo de 2020 la FGR publicó el Plan de Persecución Penal (provisional).
- El Senado de la República inició los procedimientos para la designación de los Consejeros Ciudadanos (publicación de convocatoria en el Senado de la República, 20 de febrero de 2020).<sup>10</sup>
- El Fiscal General de la República nombró a las personas titulares de las Fiscalías Especializadas.
- Lineamientos Generales que regulen la operación de la Base Nacional de Información Genética, así como su instauración (pendiente).

En el Informe General “Primeros Cien Días FGR” en el diagnóstico del Ministerio Público y sus Auxiliares se encontró un rezago de más de 300 mil averiguaciones

---

<sup>9</sup> Instituto Belisario Domínguez, *Notas estratégicas*, núm. 71, México, diciembre de 2019, disponible en [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4732/2019\\_NE\\_71\\_Implementaci%c3%b3nLOFGR.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4732/2019_NE_71_Implementaci%c3%b3nLOFGR.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (20 de agosto de 2020).

<sup>10</sup> El 10 de diciembre de 2019 la Comisión de Selección para la Designación de los Integrantes del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de la República informaron a la Mesa Directiva del Senado de la República sobre el Acuerdo por el que se da por concluido el procedimiento para nombrar al Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de la República que dio inicio con la convocatoria emitida por la Comisión de Selección el 5 de noviembre de 2019, debido a que no se alcanzó el número de aspirantes necesarios para llevar a cabo el nombramiento. Por lo que la Comisión de Selección emitirá una nueva convocatoria para nombrar a los integrantes del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General de la República. Disponible en [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-12-10-1/assets/documentos/Acuerdo\\_Consejo\\_Ciudadano\\_FGR.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-12-10-1/assets/documentos/Acuerdo_Consejo_Ciudadano_FGR.pdf) (consulta: 20 de agosto de 2020). La nueva convocatoria pública para integrar el Consejo Ciudadano de la FGR se emitió el 20 de febrero de 2020.

previas y carpetas de información sin resolver (véase Cuadro 4); no se encontró control ni centralización de las denuncias o querellas presentadas; el promedio de eficiencia terminal favorable era menor al 5%; no existía algún programa de verificación sobre el número de averiguaciones previas y carpetas de investigación a cargo de cada agente del Ministerio Público; no había control alguno sobre los tiempos máximos para integrar las investigaciones; no existía ningún sistema efectivo para comprobar el cumplimiento de mandamientos judiciales y peritajes.<sup>11</sup>

**Cuadro 4. Herencia de la PGR a la FGR.  
Casos pendientes de resolución al 31 de diciembre de 2019**

Actas Circunstanciadas en Trámite	13
Averiguaciones Previas en Trámite	13,433
Averiguaciones Previas en Reserva	117,794
Carpetas de Investigación en Trámite	42,080
Carpetas de Investigación en Archivo Temporal	85,881
Carpetas de investigación Judicializadas sin Concluir	19,695
Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Trámite	2,025

**Fuente:** FGR, *Plan Estratégico de Transición*, México, 2020, p. 41.

En lo que toca a la Estructura Administrativa, el informe destacó la anarquía en ésta, con áreas de atención a la ciudadanía con escasez de personal de apoyo y áreas no prioritarias, con exceso de personal desperdiciado o subutilizado; número desproporcionado de funcionarios de alta jerarquía; inexistencia de controles del gasto corriente autorizado, lo que se traducía en gastos no justificados o inútiles; falta de control y gasto en infraestructura de transporte terrestre y aérea sin justificar su costo-beneficio; lo mismo ocurría con la infraestructura inmobiliaria y los gastos de seguridad pública se aplicaron en forma irracional y sospechosa, sin mecanismos de supervisión, entre otros aspectos.

<sup>11</sup> FGR, *Conferencia de prensa del Fiscal General de la República, sobre los primeros 100 días de la institución*, disponible en <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-216-19-conferencia-de-prensa-del-fiscal-general-de-la-republica-sobre-los-primeros-100-dias-de-la-institucion> (20 de agosto de 2020).

El Plan Estratégico de Transición (PET)<sup>12</sup> da cuenta que en cumplimiento de los artículos transitorios de la LOFGR se llevaron a cabo los siguientes Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación:

- El 1 de marzo de 2019 se instala la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y se designó como titular al Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti.
- En la misma fecha se instaló la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y se designó como titular a la Dra. María de la Luz Mijangos Borja.
- Se instaló la Coordinación de Planeación y Administración y se designó como titular al Lic. Francisco Santiago Sáenz de Cámara Aguirre.
- Se instaló el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera y se designó como titular al Dr. Francisco Vázquez-Gómez Bisogno, el 1 de marzo de 2020.
- El 15 de julio de 2019 se instaló la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos. El titular de la Institución nombró a la Lic. Adriana Campos López como Fiscal Especializada de Asuntos Internos.
- EL 15 de julio de 2019 se instaló la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos. El titular de la FGR nombró a la Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra como Fiscal Especializada en Materia de Derechos Humanos.
- El 9 de mayo de 2019 se instaló el Órgano Interno de Control, cuyo titular, el Lic. Arturo Serrano Meneses, fue designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- El 1 de octubre de 2019 se publicó el Acuerdo por el que se establece la organización y funcionamiento de la Unidad Especializada en materia de Extinción de Dominio de la FGR y el 3 de enero de 2020 el Acuerdo por el que se crea la Unidad de Tesorería de la FGR, entre otros.

La FGR, a menos de dos años de su creación, llevó a cabo el proceso de transición institucional. Una de las primeras acciones fue la limpieza interna, por ello la Fiscalía

---

<sup>12</sup> FGR, *Plan Estratégico de Transición*, México, enero de 2020, pp. 82-83.

Especializada en Asuntos Internos, al 15 de mayo de 2020, había iniciado 1,377 carpetas de investigación relacionadas con activos de corrupción al interior de la corporación.<sup>13</sup>

La FGR enfrenta retos históricos heredados de la extinta PGR, además de consolidar su autonomía. En el Cuadro 5 se señalan sólo algunas de las investigaciones iniciadas en el pasado y de las cuales la FGR ya comenzó a ejercer acciones.

**Cuadro 5. Principales casos llevados a cabo por la FGR**

Casos	Avances
Extradición del exdirector de Pemex, Emilio Lozoya de penal de España por delincuencia organizada, lavado de dinero y malversación de fondos.	La FGR lo convierte en testigo protegido, lo mandan a hospital, una vez dado de alta lo envían a su casa con brazaletes de seguridad. Puede viajar sin salir del país. Se filtra a los medios la denuncia de Lozoya ante la FGR. Los analistas coinciden en que se transgredió el debido proceso.
“La Estafa Maestra”, en donde se involucra tanto a dependencias federales como a la Sedatu, la Sedesol y la Sagarpa, así como a diversas universidades públicas por un posible desfalco superior a los 5 mil millones de pesos.	Hasta el momento sólo se ha detenido a Rosario Robles Berlanga, los medios han manejado el caso como una venganza. En el Informe de 100 días de la FGR se reporta la reestructuración de la investigación desde una perspectiva de delincuencia organizada.
Proceso de extradición en curso sobre Karime Macías, esposa de Javier Duarte, quien en México tiene acusaciones e investigaciones por presuntos hechos de corrupción y delitos fiscales.	La FGR presentó un recurso de queja para tratar de revocar la suspensión obtenida por la defensa de Karime Macías.
Proceso de extradición del exgobernador de Chihuahua César Duarte detenido en la ciudad de Miami, Florida, por el Servicio de los Alguaciles Federales ( <i>US Marshals Service</i> ).	La FGR, en coordinación con la Fiscalía General del Estado de Chihuahua y la Secretaría de Relaciones Exteriores, están trabajando para lograr la extradición.
El caso Odebrecht	La FGR comenzó a judicializarlo bajo la premisa de una maquinación delictiva, en la que pueda aplicarse la normatividad en materia de delincuencia organizada.

<sup>13</sup> *Animal Político*, “Extorsiones, abusos, cateos ilegales: FGR indaga 1,377 casos de corrupción interna”, disponible en <https://www.animalpolitico.com> (consulta: 19 de agosto de 2020).

Casos	Avances
Caso Ayotzinapa	<p>El 26 de junio de 2019 se publicó en el DOF el "ACUERDO A/010/19 por el que se crea la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa" y se designó como titular al Mtro. Omar Gómez Torres (PET).</p> <p>La FGR reportó en julio de 2020 que "se cayó" la verdad histórica del caso Ayotzinapa que establecía que los estudiantes habían sido desaparecidos por un grupo criminal en complicidad con la policía de Iguala, pero no establecía ninguna otra responsabilidad.<sup>14</sup></p> <p>La FGR solicitó la aprehensión de 46 exfuncionarios de Guerrero, a quienes se acusa de desaparición forzada y delincuencia organizada.</p> <p>Se inició persecución penal contra Tomás Zerón de Lucio, exdirector de la Agencia de Investigación Criminal y responsable de las pesquisas que concluyeron en la "verdad histórica".</p>
Tragedia de Tlahuelilpan, Hidalgo, por robo de combustible.	<p>La FGR continúa con el proceso de investigación respecto a los posibles atrasos por parte del personal de Pemex en la atención a la fuga de combustible.</p> <p>Se solicitó la presencia de peritos especiales en siniestros petroleros del FBI, quienes dictaminarán sobre el particular.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en FGR, *Plan Estratégico de Transición*, México, enero de 2020; diarios de circulación nacional y revistas de análisis político.

## Principales retos de la FGR en la era de la 4T

Reportajes recientes indican que la PGR hereda a la Fiscalía retos importantes de arranque como poco personal para hacer frente a las cargas de trabajo; en el Plan de Persecución Penal enviado al Senado de la República reveló que la PGR dejó un rezago de 300 mil expedientes, 28 mil mandamientos ministeriales pendientes y 21 mil órdenes de aprehensión incumplidas.<sup>15</sup>

Al respecto Animal Político revela los importantes retos que enfrenta la nueva FGR, ya que hereda la estructura de la PGR con poco personal y destaca que cada agente

<sup>14</sup> Caso Ayotzinapa, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53258985> (20 de agosto de 2020).

<sup>15</sup> FGR, *Plan de Persecución Penal (Provisional)*, México, marzo de 2019.



del Ministerio Público Federal sólo tenga a su disposición un policía de investigación.<sup>16</sup>

La propia FGR en el PET señala que el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019 fue de 15,351.1 millones de pesos (mdp), que comparado a los 16,838.2 mdp del ejercicio fiscal 2018 sufrió una reducción de 1,487.1 mdp (aproximadamente 9% menor). En tanto que para 2020 se solicitaron 18,202.2 mdp, necesarios para operar y hacer frente a la nueva estructura de la FGR. Finalmente, la Cámara de Diputados aprobó en el Presupuesto de Egresos de la Federación 16,680.1 mdp para el ejercicio 2020, lo que equivale a 1,522.1 mdp menos de lo solicitado.

Además de los retos anteriores, investigaciones sobre la procuración de justicia señalan los siguientes: garantizar el respeto a los derechos humanos y de las víctimas; lograr una verdadera autonomía y eficiencia; implantar entre los servidores públicos un efectivo servicio profesional de carrera y combatir la corrupción y los delitos electorales.

Otras posiciones proponen intervenciones específicas que generen un máximo de disuasión con un mínimo castigo, aunque reconocen que no es sencillo identificar esos patrones que funcionen, pero es mejor que suponer que se puede resolver el problema de la seguridad con más detenidos, más fiscales, más procesos penales y más prisiones.<sup>17</sup>

El estudio de México Evalúa y la Fundación McArthur, después de un cuidadoso análisis de los ministerios en el mundo y las fiscalías estatales del país, concluye afirmando que “la autonomía no es condición suficiente para garantizar un mejor desempeño de las instituciones. La autonomía de las fiscalías requiere, además, de serios procesos de rediseño institucional alineados a una planeación estratégica y a una política de priorización en la persecución delictiva”.<sup>18</sup>

A mediados de agosto de 2020 diputados federales del Partido Acción Nacional (PAN) acusaron a la FGR de guardar silencio sobre las denuncias presentadas por

<sup>16</sup> Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2018/12/pgr-fiscalia-general-rezago/>

<sup>17</sup> Alejandro Hope, *El Universal*, lunes 17 de agosto de 2020, p. 7.

<sup>18</sup> México Evalúa-Fundación McArthur, *De PGR a FGR: lineamientos hacia la transición*, México, 2019, p. 23.

abuso y explotación sexual en 2019 contra Naasón Joaquín García, líder de La Iglesia de la Luz del Mundo y reclaman la nula información de resultados de la investigación.

El pasado martes 18 de agosto de 2020 el Senado de la República organizó el Primer Encuentro Nacional Digital “Desafíos de la Justicia Mexicana”, donde se analizó la reforma al sistema judicial. De entrada, el tema ya forma parte de la agenda legislativa del periodo ordinario de sesiones que inicia en septiembre del presente año.

El senador Ricardo Monreal Ávila, presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República enfatizó que “No puede haber transformación del Estado sin una profunda renovación del Poder Judicial y del aparato de justicia. Es hora de hacer frente a una de las principales demandas sociales: el verdadero acceso a la justicia para todas las personas”.

En el evento citado, en su oportunidad el Fiscal General de la República, Alejandro Gertz Manero, aseguró que en materia de justicia no debe haber diferencias, todos los ciudadanos son iguales, con los mismos derechos y bajo el mismo marco jurídico: “Vayamos a todos los aspectos de la defensa de la sociedad, frente a la injusticia; si logramos esto en un tiempo razonable, este país tendrá resultados excelentes”.<sup>19</sup>

En otras ocasiones, el Fiscal General de la República se ha manifestado por la creación de un Código Penal Nacional para unificar la tipificación de los delitos en las entidades del país y la sustitución del Código Nacional de Procedimientos Penales, y reformas a las leyes de Amparo, Nacional de Ejecución Penal, entre otras.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Senado de la República, Coordinación de Comunicación Social, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/48893-es-hora-de-una-profunda-renovacion-del-sistema-de-justicia-ricardo-monreal.html> (consulta: 19 de agosto de 2020).

<sup>20</sup> *Reporte Índigo*, disponible en <https://www.reporteindigo.com/reporte/plan-de-persecucion-penal-sin-rumbo-fiscalia-delitos-prioritarios-estudio/> (consulta: 20 de agosto de 2020).

## Comentarios finales

Especialistas en la materia han señalado que la autonomía institucional de la FGR no se ha traducido en una cultura participativa ni incluyente; no existe una lógica de priorización en la persecución delictiva; no hay definiciones básicas de política criminal y no hay mecanismos de transparencia ni rendición de cuentas.<sup>21</sup>

Para que la FGR adquiriera verdadera relevancia e independencia del Poder Ejecutivo, debe dar resultados inmediatos. Sin duda existen avances sustantivos en cuanto a la implementación de la Ley Orgánica de la FGR; sin embargo, debido a la pandemia, se han retrasado algunas acciones como la designación del Consejo Ciudadano de la FGR y la aprobación del Plan de Persecución Penal.

---

<sup>21</sup> José Ramón Cossío Díaz, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-ramon-cossio-diaz/entre-pgr-y-fgr>