



PRESENTE.

Los que suscriben, **Leticia Ortega Máñez, Edin Cuauhtémoc Estrada Sotelo, Óscar Daniel Avitia Arellanes, Rosana Díaz Reyes, Gustavo De la Rosa Hickerson, Ilse América García Soto, Magdalena Rentería Pérez, María Antonieta Pérez Reyes, Benjamín Carrera Chávez y David Óscar Castrejón Rivas**, en nuestro carácter de Diputadas y Diputados de la Sexagésima Séptima Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua e integrantes del **Grupo Parlamentario de Morena**, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 68 fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; 167 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; así como los numerales 75 y 77 del Reglamento Interior de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo; todos ordenamientos del Estado de Chihuahua, acudimos ante esta Honorable Asamblea Legislativa, **a fin de presentar iniciativa con carácter de decreto con la intención de derogar, reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, con la finalidad de eliminar los Criterios de Priorización en la atención a casos de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada del Estado de Chihuahua**, lo anterior bajo el sustento en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Origen de las fiscalías especializadas en materia de desaparición

Las fiscalías especializadas en materia de desaparición y tortura son uno de los engranajes clave para investigar estos delitos. Una investigación diligente, pronta y eficaz es necesaria para satisfacer el derecho de las víctimas a la verdad y la justicia.

México ha estado muy por debajo de las circunstancias en esta materia y a lo largo de los años, tanto a nivel federal, como a nivel estatal, se han acumulado un sinnúmero de recomendaciones de organismos internacionales, nacionales y locales



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

que señalan las falencias en las investigaciones y las consecuentes violaciones al derecho de acceso a la justicia y a la verdad.

Estas fallas en el sistema de procuración de justicia se expresan en impunidad sistemática en los casos de desaparición y tortura que se refleja, entre otros indicadores, en la ínfima cantidad de sentencias dictadas. A pesar de este desalentador panorama, en torno a los casos de desaparición, las familias, los colectivos y organizaciones acompañantes han impulsado, a través de acciones de incidencia, la creación de fiscalías especializadas al interior de las fiscalías generales de los estados.

No obstante, en relación a los cientos de casos reportados por hechos constitutivos de tortura, no hay políticas públicas o compromisos a nivel estatal para la erradicación de este flagelo.

Las fiscalías especializadas son resultado y respuesta que, entre otros factores, se han realizado por la presión de las víctimas de tortura y familiares de personas desaparecidas coaligadas con organizaciones y organismos de derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de este marco institucional favorable para la incorporación de nuevas metodologías de investigación y organización del trabajo en materia de procuración de justicia, las fiscalías especializadas aún tienen fallas, una inserción precaria y marginal dentro de las estructuras de las procuradurías y fiscalías generales en cada uno de los Estados¹.

En el caso de Chihuahua el establecimiento de la Fiscalía Especializada si bien se formalizó en la ley en 2017, su inclusión en la estructura orgánica de la Fiscalía General del Estado se efectivizó en julio de 2018 y comenzó a funcionar operativamente en 2019.

1

Martos, A. (2020). *Fiscalías especializadas*. México: Observatorio sobre desaparición e impunidad; IIJ-UNAM. Obtenido de https://odim.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Informe_Fiscal%C3%ADas_Especializadas.pdf



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

En Chihuahua, la Fiscalía General se divide en 5 zonas: Norte, Centro, Sur, Occidente y Noreste. En cada una de estas zonas existen unidades de atención especializada que se encargan de recibir las denuncias y llevar adelante las investigaciones. A diferencia de otras entidades del país, la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada selecciona las carpetas de investigación en una primera fase de estudio y las somete a un **test de priorización** a partir del cual se determina el ejercicio o no de la atracción o solicitud de la colaboración, dejando fuera a la mayoría de las carpetas. Existen víctimas, sobrevivientes de tortura, y sus familias, así como sus representantes que han solicitado la atracción de sus asuntos, mismos que después de ser sometidos a la unidad de análisis de contexto para la aplicación de los test de los criterios de priorización, reciben un acuerdo en sentido negativo por la baja puntuación.

Por lo que, a diferencia de sus agencias pares en otros estados, esta fiscalía especializada no centraliza los casos, sino que sólo atrae aquellas carpetas de investigación que pasando un test de priorización son enviadas de las Fiscalías Regionales a la Fiscalía Especializada.

Es importante hacer explícito que el análisis de las carpetas de investigación tiene como fin esclarecer la desaparición y, por ende, los delitos cometidos en contra de la persona antes de ser desaparecida. El esclarecimiento de la desaparición es el acto de investigación en sí mismo, es el objetivo principal que se establece en la Ley General en Materia de Desaparición y no, por el contrario, un objetivo supeditado para justificar o no la actuación de la Fiscalía Especializada.

El análisis para determinar la actuación de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada de Chihuahua demuestra la incompreensión del concepto jurídico del delito, el cual está definido en el artículo 13 de la Ley General² y establece que una desaparición -forzada o por particulares- es tal si no hay evidencia del paradero de la persona. Por tanto, el ejercicio de una Fiscalía Especializada en la materia, está definido en principio por la

² Ley General en Materia De Desaparición Forzada De Personas, Desaparición Cometida por Particulares Y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.



comprensión de este concepto: **el no saber dónde está la persona es el criterio que determina de manera directa que compete a una Fiscalía Especializada en materia de desaparición investigar el hecho como tal, es decir, como desaparición.** Por tanto, no hay ningún elemento jurídico válido que justifique la fase de estudio sobre la que se advierte.

Este test de priorización se basa en supuestos criterios objetivos, subjetivos y complementarios, que toman en cuenta la probabilidad de éxito o la captura de los máximos responsables, las características de las víctimas y los perpetradores, la representatividad de los casos, su sistematicidad o patrones en cualquiera de sus componentes, entre otros elementos.

Mediante este sistema de valoración se determina un puntaje para cada uno de los criterios y a partir de una clasificación de tres niveles de prioridad (alto, medio y bajo), la Fiscalía Especializada atrae los casos "prioritarios". Dicho de este modo, el test de priorización determina sobre que asuntos se destinarán sus recursos, dejando fuera aquellos que no alcancen el puntaje determinado, oponiéndose al desarrollo de los principios de efectividad y exhaustividad, y de debida diligencia, obstruyendo por completo la obligación de búsqueda inmediata.

La Ley General está orientada, sobre todo, a la localización de las personas, por eso es reconocida con un enfoque humanitario, porque busca que se alivie el sufrimiento y se resuelva lo más pronto posible la incertidumbre de las familias. Este test, ignora de inicio a fin los principios por los que se rige la Ley General en la materia y que están recogidos y ordenados también por los principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas aprobados por el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU.

Las investigaciones en casos de tortura, también deben ser atendidas con un enfoque humanitario, aspecto ampliamente desarrollado en las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales, ya que los sobrevivientes de tortura enfrentan múltiples cargas; las secuelas del hecho victimizante, someterse a los dictámenes de documentación de la tortura, denunciar ante la dependencia que por lo general tiene a los agentes perpetradores, enfrentar un proceso penal en su



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

contra (en la mayoría de los casos), la búsqueda de redes de apoyo y medidas de protección, entre otros.

La aplicación del test de priorización enmarca una práctica inquisitorial, es contraria al abordaje de la perspectiva psicosocial que se debe dar a los casos de tortura y desaparición forzada, por lo que su utilización demuestra un retroceso para el enfoque diferencial y de derechos humanos.

De acuerdo con cifras oficiales, del año 2010 al mes de noviembre del 2022, existen 1,745 carpetas de investigación por el delito de tortura en Chihuahua, de las cuales Ciudad Juárez acumula la mayor cantidad, con 1183, le siguen el municipio de Chihuahua con 453 y Cuauhtémoc con 31, el total de las víctimas de 2 450, de estos números desprende que 208 fueron mujeres y 8 niños, niñas, niños y adolescentes de entre 12 y 17 años. En el 2017 el Relator Especial de la ONU sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en su informe sobre México, mostró su preocupación por "el uso de la violencia sexual como forma de tortura, principalmente respecto a mujeres detenidas". Además, agregó que "la mayoría de estos casos no han sido investigados ni sancionados, o bien han sido calificados como conductas de menor gravedad, y presentan retos particulares para las víctimas, quienes son frecuentemente revictimizadas cuando presentan denuncias o se someten a exámenes médicos"³.

Las Carpetas de Investigación sobre tortura que se mencionan arriba, se encuentran en diferentes unidades de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua y según la información oficial, solo 1 carpeta llegó a la etapa de vinculación a proceso, dato que demuestra el alto grado de impunidad que persiste este tipo de crímenes.

De acuerdo con la información publicada en su portal de transparencia, la Fiscalía Especializada solo ha ejercido atracción en 11 carpetas, sin embargo, el número no coincide con información que en la misma fiscalía y de forma personal han otorgado, mencionando que colaboran en 4 carpetas de las cuales no han atraído ninguna, dejando incertidumbre en esta información.

³ Véase en https://hchr.org.mx/relatorias_grupos/informe-del-relator-especial-sobre-la-tortura-y-otros-tratos-o-penas-cruelles-inhumanos-o-degradantes-juan-e-mendez/



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Al cierre del 2021, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, realizó 105 protocolos de Estambul, de los cuales 101 fueron aplicados a hombres y 4 a mujeres, 87 de ellos resultaron en sentido positivo, estas cifras demuestran que la tortura sigue siendo una práctica sistemática. Con estos números, de las detenciones realizadas y de los casos que llegaron ante un juez, se puede concluir que en promedio dos personas están siendo torturadas por semana en el Estado de Chihuahua.

Del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), al 27 de febrero de 2023, hay 111,965 (ciento once mil novecientos sesenta y cinco) personas desaparecidas en México, correspondiendo 3,510 (tres mil quinientas diez) al Estado de Chihuahua.

Resulta incomprensible la razón de establecer criterios para seleccionar los asuntos que van a ser investigados por una fiscalía especializada en estos delitos, cuando los números de personas víctimas de violaciones a derechos humanos son alarmantes.

2. Atribuciones de la Fiscalía Especializada y los criterios de priorización

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, en su artículo 11⁴, se establece que la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada tiene a su cargo:

*I. El ejercicio de las atribuciones descritas en los apartados B y E del artículo 2 de esta Ley, en los hechos que determine el Fiscal General del Estado, o el servidor público en quien se delegue la facultad, **atendiendo a los criterios de priorización determinados en el Reglamento Interior de la Fiscalía General, o mediante acuerdo que al efecto emita el Fiscal General** y siempre que se trate de investigaciones respecto a alguna de las siguientes conductas delictivas:*

- a) Tortura;
- b) Desaparición forzada de personas;
- c) Discriminación;

⁴Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

d) *Delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos, periodistas o comunicadores, cuando estén relacionados con la función o actividad que desempeñen;*

e) *Delitos relacionados con la desaparición de personas;*

f) *Cualquier otro delito que por las circunstancias del caso, la situación o condición de las víctimas o del contexto en que haya ocurrido, determine el Fiscal General del Estado, o el servidor público a quien delegue dicha facultad, bajo los parámetros antes establecidos.*

Las víctimas de los delitos competencia de esta Fiscalía Especializada, las autoridades de la federación, o las organizaciones civiles, podrán solicitar a su titular, que en los supuestos y con los requisitos establecidos en esta fracción, asuma la competencia quien resolverá mediante acuerdo fundado y motivado, siempre que exista conformidad expresa de la víctima u ofendido.

II. La búsqueda de personas, y la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, en la forma de coordinación y ámbito competencial establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Es decir, desde dicho artículo se establece que la Fiscalía Especializada solo tendrá atribuciones de Ministerio Público en los casos determinados por los test de priorización. El test de priorización determina a partir de un puntaje, si la Fiscalía Especializada 1) declina la investigación; 2) Colabora; 3) Da acompañamiento permanente, 4) Ejerce la atracción y/o desarrolla la investigación con metas a mediano plazo; o, 5) Ejerce la atracción y/o desarrolla la investigación con metas a corto plazo.

En el artículo 36 del Reglamento Interior de la Fiscalía del Estado⁵ se establece la clasificación de los criterios para la priorización de casos que refieren a actores,

⁵Reglamento Interior de la Fiscalía del Estado



circunstancias, condiciones específicas, entre otras, de los elementos que rodean la comisión de una violación a derechos humanos.

Artículo 36. La Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada llevará a cabo la priorización de casos, tomando en consideración los siguientes criterios:

I. Subjetivo, podrá considerarse cuando:

a) El autor o autores sean servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o atribuciones; un particular que ejerza funciones públicas; se trate de un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por una o un servidor público; o, cuando actúe con aquiescencia o colaboración de una o un servidor público y; éstos atenten contra la vida, libertad o integridad de la víctima; o

b) La víctima se encuentre en condición de vulnerabilidad y que en razón de ésta se trasgredan bienes jurídicamente tutelados citados en el inciso que antecede.

II. Objetivo: atiende a la naturaleza o trascendencia del hecho o las circunstancias del delito que surgen del contexto y que pudieran constituir representatividad, casos tipos, sistematicidad o patrones en cualquiera de sus componentes.

III. Complementario, que se aplica cuando:

a) En los casos o situaciones se verifiquen elementos de probabilidad de éxito o la captura de los máximos responsables; o

b) Existan limitaciones probatorias, logísticas, normativas u otras y que puedan éstas incidir, en los resultados de la investigación o en el éxito que ésta pueda tener.

Este artículo del Reglamento deja ver que aquello que llaman "priorización" conduce a una actuación discriminatoria. Priorizar puede ser interpretado como "distinguir, excluir, restringir, o preferir un caso" sin tomar en cuenta la evidencia fundamental, es decir, la no localización de una persona y las alegaciones de tortura.

Los criterios enlistados en el artículo 36 del Reglamento Interior de la Fiscalía, es contrario a lo que mandata la Ley General en materia de desaparición, por ejemplo,



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

el principio VI de Igualdad y no discriminación del artículo 5⁶, establece que las acciones y diligencias deben realizarse precisamente sin "distinción, exclusión, restricción o preferencia" a fin de reconocer y garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas.

De hecho, para garantizar la no discriminación es que se establece el principio de enfoque diferencial y especializado. En la ley "la distinción de los casos", es más bien el reconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad de determinados grupos poblacionales, y esta distinción sólo tiene como objetivo garantizar la atención en concordancia con sus necesidades específicas.

El acuerdo mediante el cual fueron emitidos los criterios de priorización fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 11 de enero de 2020⁷. En ellos se argumenta que, al adoptar una técnica de priorización, el Estado acepta la limitación de recursos. La aceptación de la limitación de recursos viola el artículo 68 de la Ley General, porque en este se establece que las Fiscalías Especializadas están obligadas a contar con todos los recursos materiales, humanos y técnicos para el cumplimiento cabal de sus labores.

Señala también que llevar a cabo investigaciones penales concretas y exclusivas de cada uno de los delitos cometidos en su jurisdicción tiene un grado de dificultad altamente complejo y que intentar abarcar el universo entero de investigaciones impide profundizar en el adecuado desarrollo y lleva implícita una atención superflua a los asuntos, aminorando los casos judicializados y haciendo excepcionales aquellos en los que se condena a las personas responsables. El universo entero de las investigaciones es la Exhaustividad, si no se considera en su totalidad y complejidad, se está negando el derecho a tener investigaciones debidas y, precisamente, exhaustivas. En este sentido, la judicialización de los casos y el logro de la identificación y condena de los responsables depende del desarrollo exhaustivo y

⁶ LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS.

⁷Criterios de priorización en la atención a casos de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada del Estado de Chihuahua.

https://chihuahua.gob.mx/atach2/anexo/anexo_04-

2020_acuerdo_fiscalia_especializada_investigacion_violaciones_derechos_humanos_y_desaparicion_forzada.pdf



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

eficiente de las investigaciones. Lo que, a su vez significa, abarcar el universo entero de las investigaciones y no evitarlo como se pretende con la priorización de casos.

Los criterios dan un puntaje por medio de indicadores cuantitativos a cada caso, para así determinar su prioridad, y con ello concluir si deben ser atraídos por la fiscalía especializada. Por ejemplo, en el criterio de viabilidad, el indicador sobre el tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho, en un caso de tortura, al momento de solicitar la atracción, si ocurrió hace más de cinco años, le otorgan **cero puntos**, por lo que, según el test, en ese criterio es inviable investigar. Ignorando que se trata de un crimen de lesa humanidad que no prescribe, de prohibición absoluta y además un delito por el cual se puede enfrentar responsabilidad internacional.

En el Artículo 70 de la Ley General se establece como primera competencia de una Fiscalía Especializada, la recepción de las denuncias "relacionadas con la probable comisión de los delitos" que considera esta legislación, así como el inicio de la carpeta correspondiente. En los apartados constitutivos de este artículo, se entiende que de esta competencia se desprende el esclarecimiento del delito de desaparición y/o la identificación de otros delitos no previstos en esta Ley. Esta identificación de delitos es competencia de la Fiscalía Especializada, por tanto, no remite a la priorización de casos para ejercer su competencia, sino al esclarecimiento de todos los casos, de principio a fin.

Entre los criterios enlistados se encuentran: la representatividad del hecho, la posibilidad de restituir a la víctima en el goce del derecho violentado, la solidez de los datos de pruebas existentes, el impacto social o la capacidad del caso para generar buenas prácticas o justificar reformas legislativas. Varios de los criterios evidentemente tienen un rango de discrecionalidad.

El acuerdo busca salvar la posible inconstitucionalidad de los criterios señalando que:

(...) del pronunciamiento general de la Corte I.D.H. mediante jurisprudencia se desprende la posibilidad de utilizar los medios legales disponibles para ejercer y aplicar una estrategia de prioridad en la atención de los casos más graves. Adicionalmente, es importante destacar que la Corte I.D.H. se ha pronunciado a favor de brindar un tratamiento diferenciado a los casos con mayor complejidad y dirigir a



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

ellos los esfuerzos del aparato estatal. Incluso, el máximo tribunal hemisférico ha establecido concretamente la validez de la priorización, determinando que, en casos de personas vulnerables, como lo es una persona con discapacidad, es imperante tomar las medidas pertinentes, como por ejemplo la priorización en la atención y resolución del procedimiento por parte de las autoridades a su cargo, con el fin de evitar retrasos en la tramitación de los procesos, de manera que se garantice la pronta resolución y ejecución de los mismos.

Por lo anterior, se puede concluir válidamente que al emplear una estrategia de priorización en la atención de casos no se riñe con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Americana o con la Jurisprudencia emanada de la Corte I.D.H.

Consideramos que con este argumento se está haciendo una interpretación arbitraria, pues se ignora que en la Ley General el "tratamiento diferenciado" se explica bien en la obligación de realizar investigaciones con enfoque diferenciado y especializado, y con perspectiva de género (según sea el caso). Esto no deviene en una atención "especial" o "única" a casos considerados de mayor complejidad, sino a la distinción de causas, condiciones de vulnerabilidad y riesgos específicos que enfrentan las víctimas de desaparición en razón de su lugar de origen, idioma, edad, género, preferencia sexual, identidad de género, condición social, económica y/o cultural, etc.

Diferenciar no puede ser interpretado como seleccionar sobre qué casos actuar y sobre cuáles no, sino de qué manera se actúa en cada caso. Pero en todos se debe actuar por mandato de la Ley General.

3. **Posible inconstitucionalidad de los criterios de priorización**

La argumentación presentada en los considerandos en realidad es endeble para justificar la existencia de criterios de priorización. Como fuente jurisprudencial, el acuerdo referencia algunos párrafos de dos casos resueltos por la Corte



Interamericana de Derechos Humanos: el Caso *Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*⁸ y el caso *Furlán y Familiares Vs. Argentina*⁹.

El párrafo citado del caso *Furlán vs. Argentina* solo desarrolla el planteamiento del acceso a justicia de las personas con discapacidad "en igualdad de condiciones con las demás". El Tribunal consideró que, en casos de personas vulnerables, como lo es una persona con discapacidad, es imperante tomar las medidas pertinentes, como por ejemplo la priorización en la atención y resolución del procedimiento por parte de las autoridades a su cargo, con el fin de evitar retrasos en la tramitación de los procesos, de manera que se garantice la pronta resolución y ejecución de los mismos.

Mientras que en el caso *Manuel Cepeda vs. Colombia*, el párrafo referenciado solo señala que en casos complejos, la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los perpetradores inmediatos. De tal forma, la determinación sobre los perpetradores de la ejecución extrajudicial del Senador Cepeda sólo puede resultar efectiva si se realiza a partir de una visión comprensiva de los hechos, que tenga en cuenta los antecedentes y el contexto en que ocurrieron y que busque develar las estructuras de participación.

Lo cierto es que los criterios de priorización para determinar si la Fiscalía Especializada ejerce la facultad de atracción no tiene fundamento constitucional ni convencional, y vulneran la eficacia, el principio de igualdad, el derecho a no ser sometido a desaparición o tortura, así como las obligaciones por parte del Estado mexicano para la búsqueda e investigación. La desaparición y la tortura de personas son violaciones graves de derechos humanos que atentan contra otros derechos como la libertad, la vida, la seguridad y la integridad personal.

La Constitución federal señala en su artículo primero que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos

⁸Véase la sentencia en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_213_esp.pdf

⁹Véase la sentencia en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

que establezca la ley y que, queda prohibida toda discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas señala a la no discriminación y a la igualdad como principios para garantizar el acceso y ejercicio de los derechos y garantías de las víctimas. Asimismo, establece que las actuaciones y diligencias deben ser conducidas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos o la igualdad real de oportunidades de las personas.

Otro de los puntos débiles del sistema de priorización utilizado en Chihuahua es que la información y las investigaciones dependen en buena medida del trabajo previo que se realice en las fiscalías regionales, muchas de las cuales no reúnen las capacidades suficientes para llevar a cabo este tipo de investigaciones. Esto es particularmente relevante en zonas donde las autoridades carecen de control o acceso al territorio o donde las autoridades han sido identificadas como probables perpetradoras. Este sistema de priorización dificulta poder realizar de manera correcta un análisis de contexto sobre las violencias y delitos cometidos en la zona, limitando a su vez la posibilidad de localizar a las víctimas y sus perpetradores. La priorización de casos implica no tener una visión panorámica del contexto, limitando la elaboración de estrategias de actuación eficaces y eficientes.

4. La contravención a las Leyes Generales en la materia y a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Actualmente, a nivel nacional se encuentran vigentes tanto Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como un Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y por Particulares¹⁰, además

¹⁰Véase en

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020#:~:text=El%20Protocolo%20se%20conforma%20de,%3B%20Implementaci%C3%B3n%2C%20monitoreo%2C%20evaluaci%C3%B3n%20y



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de tortura. Precisamente estas leyes y protocolos tienen el propósito de dar atribuciones a las fiscalías locales, así como establecer procedimientos en la materia.

Cabe resaltar que las leyes generales y protocolos no establecen que las fiscalías especializadas locales solo atraerán los casos determinados por criterios de priorización. Esto por razones obvias: ninguna desaparición o tortura debe ser investigada como un delito simple. Las lógicas de trabajo de las fiscalías especializadas en esta materia requieren un enfoque diferente a las áreas de la Fiscalía General, las cuales usualmente retardan las investigaciones y obstaculizan la judicialización de estos casos, es por esto, la importancia de hacer énfasis en los conceptos jurídicos contenidos en la Ley General y en el reconocimiento de la persona desaparecida como tal cuando, en términos concretos, no hay evidencia del paradero de la persona y/o se desconoce el estado físico en el que esté.

Es decir, las atribuciones establecidas en la Ley General, distan de las establecidas en la normatividad local, ya que allí se establecen las atribuciones de las fiscalías especializadas sin necesidad de que los casos pasen por un filtro que marquen su prioridad y la determinación de si son atraídos o no. La Ley General establece que las Fiscalías Especializadas deben contar con los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos especializados y multidisciplinarios y una unidad de análisis de contexto que se requieran para su efectiva operación, entre los que deberá contar con personal sustantivo ministerial, policial, pericial y de apoyo psicosocial.

La ley general de desaparición establece como atribuciones de las fiscalías especializadas locales, por ejemplo:

- Recibir las Denuncias relacionadas con la probable comisión de hechos constitutivos de los delitos materia de esta ley e iniciar la carpeta de investigación correspondiente;
- Mantener coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda para realizar todas las acciones relativas a la investigación y persecución de los delitos



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

materia de esta Ley, conforme al Protocolo Homologado de Investigación y demás disposiciones aplicables;

- Dar aviso de manera inmediata, a través del Registro Nacional, a la Comisión Nacional de Búsqueda sobre el inicio de una investigación de los delitos materia de esta Ley, a fin de que se inicien las acciones correspondientes a la búsqueda; así como compartir la información relevante, de conformidad con el Protocolo Homologado de Investigación y demás disposiciones aplicables;
- Proporcionar a la Comisión Nacional de Búsqueda la información ministerial y pericial que ésta le solicite, tendiente a la búsqueda de personas con fines de identificación humana y entregar al Centro Nacional la información correspondiente bajo los criterios de homologación definidos por la Comisión;
- Conformar grupos de trabajo interinstitucionales y multidisciplinarios para la coordinación de la investigación de hechos probablemente constitutivos de los delitos materia de esta Ley, cuando de la información con la que cuente la autoridad se desprenda que pudieron ocurrir en dos o más Entidades Federativas o se trata de una persona extranjera en situación de migración, independientemente de su situación migratoria;
- Solicitar el apoyo policial a las autoridades competentes, para realizar las tareas de investigación en campo;
- Solicitar la participación de la Comisión Ejecutiva y de las Comisiones de Víctimas; así como a las instituciones y organizaciones de derechos humanos y de protección civil, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- Establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información y adiestramiento continuo de los servidores públicos especializados en la materia;
- Localizar a las familias de las personas fallecidas identificadas no reclamadas, en coordinación con las instituciones correspondientes, para poder hacer la entrega de cadáveres o restos humanos, conforme a lo señalado por el Protocolo Homologado de Investigación y demás normas aplicables;



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

- Realizar las investigaciones que requieran control judicial solicitadas por la Comisión Nacional de Búsqueda o las Comisiones Locales de Búsqueda, en el contexto de la búsqueda forense de personas desaparecidas con un enfoque masivo o a gran escala o, en su caso, de identificación humana complementario.

- Facilitar la participación de los Familiares en la investigación de los delitos previstos en esta Ley, incluido brindar información periódicamente a los Familiares sobre los avances en el proceso de la investigación y persecución de los delitos previstos en esta Ley en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales;

En el amparo en revisión 1077/2019¹¹, la Suprema Corte de Justicia de la nación determinó que existe un derecho a la búsqueda, es decir, el derecho de toda persona desaparecida y de sus personas queridas a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias —con todos los recursos y medios institucionales disponibles y en completa coordinación— ejecuten sin dilación, de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida.

Además, la ley general en materia de tortura establece como atribuciones de las fiscalías especializadas las siguientes:

- Iniciar y desarrollar la investigación y persecución de hechos delictivos relacionados con los delitos previstos en esta Ley;
- Requerir a las instancias del sector público competentes, y del sector privado en los casos que disponga la Ley General de Víctimas, a que se le brinde atención médica, psicológica y jurídica a las personas Víctimas de las conductas previstas en esta Ley;
- Requerir la participación de las autoridades en materia de atención a Víctimas, en términos de las disposiciones aplicables;

¹¹Véase en <https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/VERSION-PUBLICA.pdf>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

- Ejecutar, supervisar y evaluar el Protocolo Homologado, así como los protocolos de actuación y para la investigación a que se refieren los artículos 60 y 61 de esta Ley;
- Pedir a las autoridades competentes su colaboración y apoyo para la investigación y persecución de los delitos previstos en esta Ley;
- Decretar las medidas de protección en favor de la vida o la integridad de las Víctimas, de conformidad con la legislación aplicable;
- Solicitar las medidas cautelares aplicables al imputado por los delitos previstos en esta Ley, de conformidad con la legislación aplicable;
- Establecer mecanismos de cooperación con otras autoridades competentes para el intercambio de plataformas de información y de la capacitación continua para dichos efectos;
- Colaborar con otras autoridades competentes a efecto de sistematizar la información obtenida durante la investigación y promover su intercambio con otras Fiscalías Especializadas con el fin de fortalecer el seguimiento y control de las conductas delictivas previstas en esta Ley y mantener actualizado el Registro Nacional;
- Llevar a cabo análisis de contextos y patrones sobre la comisión del delito de tortura, con base en los datos del Registro Nacional y otra información disponible;
- Ingresar a cualquiera de los lugares de privación de libertad en donde se presuma que se cometió el delito de tortura;
- Proponer políticas para la prevención de las conductas previstas en esta Ley; y
- Las demás que dispongan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

5. Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas por sus Estados Partes.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

El Comité contra la Desapariciones Forzada en su informe sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención, de fecha 12 de abril de 2022, recomendó lo siguiente:

"El Comité insta al Estado parte a que erradique todas las causas estructurales de la impunidad. Al efecto, el conjunto de las instituciones del Sistema de administración de justicia debe poner fin a las **prácticas que obstaculizan** el acceso a la justicia y perpetúan a la desaparición forzada como el paradigma del crimen perfecto."¹²

En cuanto a la priorización, el Comité destaca que debe ocurrir dentro de las investigaciones, por lo que priorizar no debe entenderse para aceptar o rechazar un caso por parte de la Fiscalía Especializada.

"El Comité resalta la importancia de que las fiscalías prioricen las investigaciones de campo y eviten la fragmentación de los casos. En cada caso de desaparición, se deben plantear y tomar en cuenta todas las hipótesis relevantes, incluyendo el posible involucramiento de actores estatales por acción, autorización, apoyo o aquiescencia, y deben mantenerlas presentes hasta la adopción de la sentencia."¹³

Por otro lado, el deber del Estado es crear medidas efectivas para prevenir, investigar y sanciona la tortura, por lo que mantener los criterios de priorización, configuran una violación a los tratados Internacionales en Derechos Humanos signados y ratificados por nuestro país.

El esclarecimiento de los hechos, es primordial en los casos de graves violaciones a los derechos humanos, continuar con el mandato legal de los criterios de priorización como filtro en las investigaciones, impacta de manera negativa en los estándares de debida diligencia, desdibujan la construcción de memoria y no solo afectan a los sobrevivientes de tortura, a las personas desaparecidas y sus familiares, afectan a

¹² Párrafo 24 de las primera para de las recomendaciones del Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención. Véase en <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

¹³ Párrafo 24 de las segunda para de las recomendaciones del Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención. Véase en <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

toda la comunidad, ya que el derecho a la verdad es también un derecho de la sociedad.

En un caso reciente, el 30 de mayo del 2022 el Comité contra las Desapariciones Forzadas de conformidad con el artículo 30 de la Convención para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, emitió respuesta a la solicitud de acción urgente presentada por la familia y sus representantes. En dicha respuesta, se le exige al Estado mexicano para que adopte de manera urgente todas las medidas necesarias para buscar y localizar a una persona que desapareció en la Ciudad de Jiménez, Chihuahua, así como proteger su vida e integridad personal, de conformidad con sus obligaciones convencionales. En particular, el Comité requiere al Estado parte, entre otras cosas, atraer el caso a la Fiscalía Especializada en Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada del Estado de Chihuahua y asegurar que el mismo sea investigado como desaparición forzada.

Cabe mencionar que los familiares, así como el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte AC, solicitaron la atracción del caso en tres ocasiones, mismas que les fueron negadas por no alcanzar un "puntaje alto" en el test de priorización, y es hasta ese momento de la resolución por un organismo internacional, que es admitido. Situación que ilustra claramente el camino que deben llevar las familias y sus representantes para que los casos puedan ser aceptados por esa Fiscalía Especializada.

Es de resaltar que, mediante el ya citado amparo en revisión 1077/2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación "reconoció que las acciones urgentes emitidas por la ONU **son vinculantes y obligatorias para todas las autoridades** encargadas de la búsqueda e investigación de las personas desaparecidas, por lo que la decisión de la SCJN sentó un precedente importante para el mundo y para México"¹⁴

¹⁴ Véase en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/precedente-historico-en-mexico-al-reconocer-la-obligatoriedad-de-las-acciones-urgentes-0#:~:text=Suprema%20Corte%20de%20Justicia%20de,%E2%80%9D%2C%20Comunicados%20de%20prenda%20No>



El enfoque diferencial

La eliminación de los criterios de priorización planteada en esta iniciativa no contraviene el enfoque diferencial y especializado que se puede dar a las víctimas. De acuerdo con la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, las autoridades deben tener en cuenta la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su origen étnico o nacional, idioma o lengua, religión, edad, género, preferencia u orientación sexual, identidad de género, condición de discapacidad, condición social, económica, histórica y cultural, así como otras circunstancias diferenciadoras y que requieran de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

El enfoque diferencial lo que conlleva es que las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones tomen en cuenta las características, contexto y circunstancias de la comisión de los delitos.

Este es utilizado para dar soporte a los grupos de la población en situación de vulnerabilidad, tales como las mujeres, niñas y niños, personas indígenas, personas con discapacidad, personas migrantes, personas adultas mayores, personas de comunidades rurales y personas LGBTIQ+, que se enfrentan, entre otros, a obstáculos geográficos, idiomáticos y de carácter discriminatorio.

7. Conclusión

Las diligencias e investigaciones en materia de desaparición y tortura deben ser profundas, exhaustivas, diligentes, permitir la participación de las víctimas en la búsqueda de sus personas queridas, y dar resultados satisfactorios, convincentes y dignificantes. Un abordaje distinto para cada víctima, dependiente de criterios de priorización, **vulnera el derecho a la verdad, impide el acceso a la justicia y a la**



reparación y compromete la responsabilidad del Estado tanto a nivel interno como internacional.

Los criterios de priorización reducen la posibilidad de garantizar la asignación de responsabilidad por los crímenes considerados más importantes por las instituciones y la sociedad en general, ya sea en términos de su gravedad, autoría, carácter sistemático o masivo, entre otras cosas. Asimismo, puede obstaculizar el esclarecimiento de la verdad de esos crímenes, la facilitación de la reparación de sus víctimas, y la prevención de que ocurran de nuevo.

Además, el uso de estos criterios puede traducirse en nuevas formas de discriminación y violaciones de derechos, incumpliendo así las especificaciones descritas en el Protocolo Homologado de Búsqueda, entre otros, que pueden socavar los objetivos consistentes en superar el pasado de violaciones de derechos humanos y establecer un nuevo orden social basado en la justicia y en la igualdad ciudadana, y puede incluso promover la renovación de la violencia mediante la regeneración de los sentimientos de injusticia contra las instituciones.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil han hecho público que los sobrevivientes de tortura, las familias de personas desaparecidas y sus representantes, han solicitado la atracción de sus casos a la Fiscalía Especializada en más de una ocasión y la respuesta ha sido que su caso no puede ser atraído porque es de prioridad baja o media, con ello se obstaculiza a las víctimas y sus representantes el acceso a la justicia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, pongo a consideración de esta Honorable Asamblea Legislativa el siguiente proyecto con carácter de:

DECRETO:

ARTÍCULO ÚNICO. De la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua se deroga la fracción I del inciso E. del artículo 2, se reforma el primer párrafo de la fracción I del artículo 11, y el inciso f) de dicha fracción, se deroga el último párrafo del mismo artículo y se adiciona un artículo décimo primero transitorio, todo con la finalidad de eliminar los criterios de priorización en la atención a casos de la fiscalía



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

especializada en investigación de violaciones a los derechos humanos y desaparición forzada del estado de chihuahua, para quedar de la siguiente manera:

Artículo. 2 La Fiscalía General del Estado tiene las siguientes atribuciones:

A... D

E. En materia de Investigación de Violaciones a Derechos Humanos:

I. Se deroga.

II. ...

(...)

Artículo 11. La Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada tendrá a su cargo:

I. El ejercicio de las atribuciones descritas en los apartados B y E del artículo 2 de esta Ley, en los hechos que determine el Fiscal General del Estado, o el servidor público en quien se delegue la facultad, siempre que se trate de investigaciones respecto a alguna de las siguientes conductas delictivas:

a)... e)

f) Cualquier otro delito que por las circunstancias del caso, la situación o condición de las víctimas o del contexto en que haya ocurrido, determine el Fiscal General del Estado, o el servidor público a quien delegue dicha facultad, implique una violación grave de derechos humanos.

Se deroga

II. ...

III...

(...)

Se adiciona un artículo transitorio:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- A la entrada en vigor del presente Decreto, quedan abrogados los Criterios de Priorización en la Atención a Casos de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada del Estado de Chihuahua.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ECONÓMICO. Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para que elabore las Minutas correspondientes.

Dado en el recinto oficial del Poder Legislativo, en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, el 1 día del mes de marzo del año 2023.

ATENTAMENTE

DIP. LETICIA ORTEGA MÁÑEZ

DIP. EDIN CUAUTHÉMOC ESTRADA

DIP. ÓSCAR DANIEL AVITIA ARELLANES



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

DIP. ROSANA DÍAZ REYES

DIP. GUSTAVO DE LA ROSA HICKERSON

DIP. MAGDALENA RENTERÍA PÉREZ

DIP. MARÍA ANTONIETA PÉREZ REYES

DIP. AMÉRICA GARCÍA SOTO

DIP. BENJAMÍN CARRERA CHÁVEZ

DIP. DAVID ÓSCAR CASTREJÓN

RIVAS