
Artículo de Investigación

Tensiones en la aplicación del criterio de priorización de la Fiscalía General del Estado y organizaciones de derechos humanos ante casos de desaparición forzada en Chihuahua, México

CHIHUAHUA HOY
ISSN 2448-8259

Tensions in the application of the prioritization criteria by the Fiscalía General del Estado and human rights organizations in cases of forced disappearance in Chihuahua, México

 **Salvador Salazar Gutiérrez**

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México
salvado.salazar@uacj.mx

 **Carlos Murillo Martínez**

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México
carlos.murillo@uacj.mx

Chihuahua Hoy

vol. 23, núm. 23, e6808 2025

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México

ISSN: 2448-8259

ISSN-E: 2448-7759

Periodicidad: Anual

chihuahua.hoy@uacj.mx

Recepción: 14 febrero 2025

Aprobación: 29 abril 2025

DOI: <https://doi.org/10.20983/chihuahuahoy.2025.23.3>

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/733/7335214003/>

Resumen: En el artículo se examinan las tensiones que han surgido entre la Fiscalía General del Estado (FGE) y organizaciones de derechos humanos respecto a la aplicación del criterio de *priorización* para investigar desapariciones forzadas. A través de una metodología cualitativa —basada en revisión documental y entrevistas a familiares y defensores de derechos humanos—, se analiza cómo este mecanismo, diseñado para gestionar la sobrecarga institucional para abordar la problemática de la desaparición forzada en Chihuahua, ha generado desconfianza, revictimización y percepciones de arbitrariedad. En el estudio se evidencia que la priorización, al basarse en un “test” técnico y cuantitativo, tiende a excluir casos sin alta visibilidad mediática o presión social, reforzando así desigualdades estructurales en el acceso a la justicia por parte de las víctimas. El aporte central del artículo es señalar que, sin transparencia, participación de víctimas y un enfoque estructural-sistémico, estos criterios reproducen impunidad en lugar de contribuir a una justicia eficaz y sensible ante la crisis de desaparición.

Palabras clave: Chihuahua, desaparición forzada, priorización, violaciones a, violaciones a dd hh..

Abstract: The article examines the tensions that have arisen between the Fiscalía General del Estado de Chihuahua (FGE) and human rights organizations regarding the application of the prioritization criterion for investigating enforced disappearances. Through a qualitative methodology —based on document review and interviews with relatives and human rights defenders— the study analyzes how this mechanism,

designed to manage institutional overload in addressing the issue of enforced disappearance in Chihuahua, has generated distrust, revictimization, and perceptions of arbitrariness. The study shows that prioritization, based on a technical and quantitative “test,” tends to exclude cases lacking high media visibility or social pressure, thereby reinforcing structural inequalities in victims’ access to justice. The article’s main contribution is to highlight that without transparency, victim participation, and a structural-systemic approach, such criteria reproduce impunity rather than contribute to effective and sensitive justice in the face of the disappearance crisis

Keywords: Chihuahua, forced disappearance, human rights violations, prioritization.

Introducción

La desaparición forzada en México ha sido una problemática persistente y alarmante en las últimas décadas, que afecta profundamente a la sociedad y desafía la capacidad del Estado para garantizar la seguridad y los derechos humanos de sus ciudadanos (González Villarreal, 2022). Entre 2008 y 2024, el país ha experimentado un incremento significativo en el número de personas desaparecidas, reflejando una crisis que exige atención y acción inmediatas.

Según datos de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP), desde el 1 de enero de 2000 hasta el 1 de marzo de 2024, se registraron 101 103 personas desaparecidas y no localizadas en México. Según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPДNO), de este total el 76.92 % corresponde a hombres y el 22.73 %, a mujeres.^[1] Es importante destacar que, aunque estas cifras abarcan un periodo más amplio, una proporción significativa de estos casos ocurrió entre 2008 y 2024, coincidiendo con el aumento de la violencia relacionada con el crimen organizado y las estrategias de seguridad implementadas en el país.

A escala nacional, los estados con mayor número de personas desaparecidas incluyen Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz, concentrando el 48 % de los casos en el país. Aunque Chihuahua no se encuentra entre los cinco estados con más casos, su situación es preocupante, debido al incremento constante en las cifras de desapariciones y la complejidad de los contextos en los que ocurren.

En este contexto, en el presente artículo se analiza el criterio de *priorización* de la Fiscalía General del Estado (FGE) de Chihuahua en la investigación de casos de desaparición forzada y las tensiones que surgen con los organismos de la sociedad civil en materia de derechos humanos, en la atención de la problemática más allá de la lógica caso por caso. Se busca comprender cómo los aspectos que establece el criterio de priorización afectan la efectividad de las investigaciones y la percepción de justicia por parte de las familias y la sociedad en general. Asimismo, se exploran las dinámicas de colaboración y conflicto entre la FGE y organismos como el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte y el Grupo de Investigaciones en Antropología Social y Forense (GIASF), con el objetivo de identificar áreas de mejora y propuestas que contribuyan a una respuesta más efectiva y humana ante la crisis de desapariciones en Chihuahua.

En el caso de Chihuahua, donde las desapariciones forzadas representan una herida abierta en el tejido social resulta crucial que las investigaciones no solo sean efectivas desde el punto de vista técnico,

sino también sensibles a las necesidades de las familias y respetuosas de los principios de justicia y derechos humanos. En el presente estudio se busca aportar a este objetivo, reconociendo que la superación de estas tensiones requiere esfuerzos conjuntos, diálogo abierto y una voluntad política firme para combatir la impunidad.

Para abordar el problema objeto de este estudio, se adoptó un enfoque cualitativo basado en la revisión documental, el análisis de datos y la recopilación de testimonios de actores clave. Este enfoque resulta adecuado para explorar las dinámicas subyacentes a las tensiones entre la FGE y las organizaciones de derechos humanos, acompañantes de familiares de víctimas de desaparición forzada, así como para identificar patrones en la aplicación de los criterios de priorización. Se realizó un análisis de contenido de documentos oficiales emitidos por la FGE, como informes de gestión, criterios de actuación y algunos protocolos de priorización vinculados a carpetas de investigación en activo. Esto permitió comprender el marco normativo y las directrices institucionales que guían la investigación de casos de desaparición forzada. Para complementar esta revisión, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con integrantes de ambas organizaciones de derechos humanos y familiares de personas desaparecidas. Estas entrevistas proporcionaron información valiosa sobre las percepciones, experiencias y desafíos enfrentados por los distintos actores en el proceso de búsqueda de justicia.

El contexto de la desaparición forzada en Chihuahua

El estado de Chihuahua ha sido particularmente afectado por este fenómeno. Al 16 de mayo de 2024, con datos obtenidos de la FGE,^[2] Chihuahua registraba 3519 personas desaparecidas, de las cuales 3061 eran hombres (85.85 %) y 458 mujeres (14.15 %). Estos datos indican un incremento respecto al año anterior, cuando se contabilizaron 3493 personas desaparecidas. Además, se observa que el 62.15 % de las personas desaparecidas en el estado se encuentran en el rango de edad de 15 a 39 años, lo que evidencia una afectación predominante en la población joven.

Ciudad Juárez, uno de los municipios más poblados de Chihuahua, concentra la mayor cantidad de casos de desaparición en la entidad. Para mayo de 2024, este municipio reportó un aumento de casos, pasando de 953 a 1004 personas desaparecidas en un año. Este incremento refleja la persistencia y agravamiento del problema en áreas urbanas clave del estado.

La respuesta institucional ante esta crisis ha sido objeto de críticas por parte de organismos de la sociedad civil y familiares de las víctimas. Se señalan deficiencias en la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas^[3] y en la

operación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Entre las principales preocupaciones destacan la falta de recursos adecuados, la descoordinación interinstitucional y la impunidad prevalente en los casos de desaparición (CENTRO PRODH, 2018).

Este marco jurídico facilitó el proceso de exigencia de justicia para la aparición con vida de decenas de miles de personas, cuyo paradero y situación son desconocidos. Un aspecto clave de esta ley es que, además de regular el fenómeno a nivel judicial en las entidades federativas, no se limita a señalar a los agentes del Estado como los únicos perpetradores de la desaparición forzada. Dada la complejidad y complicidad vinculadas a la presencia del crimen organizado, se enfatiza también la responsabilidad de “particulares” como agentes propiciadores de la desaparición.

En el caso particular de Chihuahua, aunque el fenómeno de la desaparición de personas no es reciente —como lo ilustra el emblemático ataque al cuartel de la ciudad de Madera y la violenta respuesta del Ejército y las fuerzas de seguridad contra los combatientes guerrilleros—, en las últimas dos décadas se ha vuelto más complejo, debido a la creciente presencia del crimen organizado y el narcotráfico (Quintana, 2013). Un número significativo de casos de desaparición forzada en la entidad estuvieron relacionados con acciones llevadas a cabo por integrantes de las Fuerzas Armadas en el contexto del Operativo Conjunto Chihuahua-Juárez entre 2009 y 2012, así como por agentes de corporaciones de seguridad pública, incluidos miembros de la Fiscalía del Estado y de las policías municipales y estatales. En este aspecto cobra relevancia el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerado clave en la exigencia de justicia ante violaciones sistemáticas a derechos humanos en el contexto de la “guerra al narcotráfico”, encabezada por la administración de Felipe Calderón en continuidad con los primeros años de Peña Nieto. En particular, en los años de implementación de la estrategia contenciosa y militarizada de la seguridad pública plasmada en la puesta en marcha del Operativo Conjunto Chihuahua-Juárez, la problemática de la desaparición forzada atribuida a agentes del Estado mexicano ha sido colocada en el marco de discusión y juicio internacional (Pérez Caballero, 2022).

El 28 de noviembre de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, emitió la sentencia definitiva en torno al caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*.^[4] En el documento se describe el proceso judicial que duró nueve años, iniciado tras la denuncia presentada por miembros de la familia Alvarado ante diversas instancias judiciales del Estado mexicano. Esta denuncia está relacionada con la detención arbitraria y desaparición

forzada de tres de sus familiares, llevada a cabo por elementos del Ejército involucrados en el Operativo Conjunto Chihuahua-Juárez.

La sentencia muestra con énfasis cómo en el periodo de la “guerra contra el narcotráfico”, se presentaron una serie de violaciones sistemáticas a los derechos humanos por diversos organismos de seguridad pública, corporaciones de las Fuerzas Armadas, así como instancias encargadas de los procedimientos judiciales, tanto para este caso como para otros.

La Corte constató que el incremento en la participación del Ejército en las labores de seguridad ciudadana ha sido un patrón constante en México desde el año 2006. En dicho escenario, el empleo de las fuerzas castrenses en la lucha contra la delincuencia se convirtió en una práctica recurrente mediante la implementación de los denominados “Operativos Conjuntos” en cuya intervención concurrían efectivos policiales y militares. Lo anterior, sin haberse acreditado, para efectos del caso concreto, que se hubieran respetado salvaguardias para la participación de las fuerzas armadas, tales como la: excepcionalidad, temporalidad y estricta necesidad del operativo conjunto, así como una adecuada regulación y protocolos de actuación para tales tareas ni su fiscalización, e inclusive ventilándose los hechos denunciados en el fuero militar por un periodo de tiempo considerable. En vista del análisis expuesto, la Corte concluye que el Estado mexicano es internacionalmente responsable por la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera y Rocío Irene Alvarado Reyes, en violación de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal establecidos, respectivamente, de conformidad con la Convención Americana y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. (CIDH, 2018, p. 78)

En general, la resolución es contundente al mostrar diversas violaciones a derechos humanos. Derechos como el reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal, circulación y residencia, que se encuentran considerados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En particular, enfatiza la violación propia del acto de desaparición forzada contemplada en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.^[5]

La resolución emitida por la CIDH en torno al caso Alvarado,^[6] se ha considerado como una llamada de alerta a las intenciones que han prevalecido en los últimos años por parte del Estado mexicano, de limitar y controlar en su marco normativo la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública.

La Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser: a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las

circunstancias del caso; b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial; c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia; y, d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces. (CIDH, 2018, p. 70)

La resolución sostuvo cuatro principios centrales en los límites y control de actuación de las Fuerzas Armadas en tareas reservadas a la policía civil —extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada, y fiscalizada—. Como sabemos, en la administración federal actual, en consistencia con la encabezada por el anterior presidente Andrés Manuel López Obrador, la apuesta por otorgar a los organismos militares las tareas de seguridad pública, se ha fortalecido a partir de diversos medios, como el traslado de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional. En particular, esto ha significado una preocupación importante por diversas organizaciones derechohumanistas, ya que existe evidencia contundente del incremento a violaciones a los derechos humanos con la participación de elementos del Ejército en este tipo de tareas, y en particular el aumento considerable de casos de desaparición forzada en México y, en especial, en la entidad de Chihuahua.

La desaparición forzada como delito complejo

Este apartado se enfoca en proporcionar un marco conceptual que permita comprender las dinámicas de la desaparición forzada como delito complejo. La desaparición forzada, según lo establece la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, involucra tres elementos esenciales: la participación directa o indirecta de agentes estatales, la privación de la libertad y la negativa a informar sobre el paradero de la persona (ACNUDH, 2006). Este delito tiene implicaciones profundas para las víctimas directas y sus familiares, quienes enfrentan no solo la incertidumbre del destino de sus seres queridos, sino también la revictimización institucional en su búsqueda de justicia.

En el contexto de Chihuahua, la desaparición forzada no solo ocurre en un ambiente de violencia generalizada relacionada con el crimen organizado, sino también en un entorno donde la desconfianza en las instituciones es notable. Esta situación plantea desafíos particulares, ya que las investigaciones requieren recursos especializados, coordinación interinstitucional y un enfoque que priorice los derechos humanos. Se debe partir de reconocer que el fenómeno de la desaparición forzada en México, y en particular en el

estado de Chihuahua, no es un evento aislado o esporádico, sino la expresión contundente de una práctica intencional por agentes del Estado en complicidad con intereses criminales. Al respecto, Ariadna Estévez sostiene:

Las muestras públicas de violencia extrema, tales como masacres, con el objeto de intimidar, someter cuerpos a tortura, ejecuciones, desaparición forzada, persecución y muerte tienen el objetivo de hacer morir en enclaves territoriales de pobreza, corrupción, impunidad y escasa presencia institucional del Estado, donde el reto es sobrevivir. (2018, p. 4)

En términos generales, para el caso del estado de Chihuahua, así como en gran parte del país, la desaparición forzada se ha alimentado por la militarización de la seguridad pública en complicidad y colusión con actores ligados al crimen organizado, expresado en dos tipos de violencia: política y social (Salazar, 2020). Las estrategias de los gobiernos municipal, estatal y federal, en la búsqueda de “garantizar” la seguridad pública, lejos de fortalecer la protección, así como la eliminación de esta práctica, han incrementado las violaciones a los derechos humanos, en particular con el número creciente de personas desaparecidas en la entidad, lo que nos lleva a considerarla como un delito complejo.

La desaparición forzada es uno de los delitos más graves y complejos que enfrenta cualquier sistema de justicia penal. Este fenómeno, tipificado como crimen de lesa humanidad por el Derecho Internacional, implica la privación de la libertad de una persona por agentes estatales o con su aquiescencia, seguida de la negativa a reconocer dicha privación o el ocultamiento del paradero de la persona desaparecida. En México, este delito presenta características particulares, debido a la interacción de factores como violencia generalizada, corrupción e impunidad, lo que complica su investigación y judicialización. Como señala Carolina Robledo: “la violencia experimentada por México en la última década, expuesta a través del aumento de homicidios, secuestros y desapariciones, además de una constante y sistemática violación a los derechos humanos, representa hoy un desafío para las ciencias sociales” (2016, p. 94).

La desaparición forzada, como se observa en el fragmento anterior, es un acto cuya intención principal es “negarle a un individuo el derecho a existir, a tener una identidad, convirtiéndolo en un ser no existente” (Parayre, 1999, p. 26). Además, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada por los países miembros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la reunión de Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, establece varios elementos esenciales para que este delito sea tipificado: la privación de la libertad de una persona en cualquier forma; que dicha privación sea realizada por agentes del Estado o por

personas o grupos que actúan con su autorización, apoyo o consentimiento; que esta privación vaya acompañada de la falta de información o de la negativa a reconocer la detención o a informar sobre el paradero de la persona; y, finalmente, que estas acciones obstaculicen el ejercicio de los derechos legales y garantías procesales de la persona (OEA, 1994).

En México se ha gestado una discusión ante las problemáticas jurídico-procedimentales que implican al Estado mexicano el reconocimiento y la atención al fenómeno de la desaparición forzada perpetrada por agentes del Estado (Guzmán-Vera, 2018; González Villarreal, 2022). Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que “la desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos [...] que exhibe la incapacidad del Estado de garantizar el derecho a la integridad, seguridad, libertad y dignidad de las personas” (Solís Urbina, 2023, p. 72).^[7] Esto cobra relevancia sobre todo si se toma en consideración que la misma Corte, en 2023, estableció una serie de deberes y obligaciones que el Estado mexicano debe cumplir en la atención prioritaria al fenómeno de la desaparición forzada.

En el documento *Apuntes sobre desaparición de personas* de la SCJN, se sistematizan estas obligaciones a partir de cinco dimensiones: prevenir, investigar, buscar, sancionar y reparar, cada una vinculada con estándares jurisprudenciales y principios constitucionales. El deber de prevención obliga al Estado a adoptar medidas estructurales orientadas a reducir los factores de riesgo y evitar que nuevas desapariciones ocurran. Este deber no se limita a la creación de leyes, sino que demanda acciones institucionales efectivas, como la capacitación del funcionariado, la implementación de registros nacionales y el análisis de contextos de vulnerabilidad. Como señala la SCJN, “el deber de prevenir requiere identificar contextos de riesgo y adoptar medidas estructurales para evitarlas” (SCJN, 2023, p. 87).

Por otro lado, el deber de investigación implica llevar a cabo procesos diligentes, imparciales y exhaustivos para esclarecer los hechos, identificar a los responsables y determinar la suerte o paradero de la persona desaparecida. La SCJN ha subrayado que “no bastará con obtener cualquier respuesta del sistema jurídico, sino que [...] es necesario que esa respuesta sea el producto de una investigación exhaustiva e imparcial” (SCJN, 2023, p. 91). Este deber se sustenta, además, en la presunción de vida, principio que obliga a las autoridades a asumir que la persona desaparecida sigue con vida hasta que se demuestre lo contrario.

Relacionado con lo anterior, el deber de búsqueda se reconoce como un derecho humano autónomo de las víctimas y sus familiares, cuya satisfacción no depende del inicio de una investigación penal. La SCJN ha determinado que el derecho a no ser desaparecido comprende

el derecho a ser buscado, como parte de su “núcleo esencial” (SCJN, 2023, p. 34). El deber de sancionar responde a la necesidad de combatir la impunidad estructural que caracteriza los casos de desaparición en México. Esta obligación incluye la persecución penal, tanto de autores materiales como intelectuales, así como la aplicación del Principio de Responsabilidad del superior jerárquico. La Corte destaca que “la impunidad en desapariciones forzadas supera el 94% en México” (SCJN, 2023, p. 129), lo que refleja un incumplimiento sistemático de esta obligación.

Por último, el deber de reparar no se reduce a una compensación económica, sino que abarca medidas integrales: restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, y acceso a la verdad y la memoria. La SCJN enfatiza que el daño generado por la desaparición “debe ser reparado en todas sus dimensiones, incluyendo el impacto transgeneracional” (SCJN, 2023, p. 143), reconociendo los efectos prolongados sobre familias y comunidades.

Aunado a lo anterior, se puede perder de vista que la desaparición forzada vulnera simultáneamente múltiples derechos fundamentales: la libertad, la integridad personal, el reconocimiento jurídico, la identidad, la vida y el derecho a la verdad. Es una acción violenta directa no solo hacia la persona desaparecida, sino a su comunidad, familia y el entorno de la comunidad donde la víctima se solía desenvolver cotidianamente. En palabras de la SCJN, se trata de “una violación continua, múltiple o pluriofensiva y compleja de derechos humanos” (SCJN, 2023, p. 25), lo cual exige respuestas igualmente complejas, integrales y coordinadas.

Una mirada del fenómeno como delito complejo implica comprender que prevenir, investigar o sancionar no son fases lineales, sino procesos simultáneos e interrelacionados que deben abordar los múltiples niveles del daño. Por ejemplo, la búsqueda no puede desvincularse de la investigación penal, y la reparación no puede limitarse a indemnizaciones si no se reconstruyen las memorias y se garantizan mecanismos de no repetición. Como señala la Corte, “el daño ocasionado por la desaparición debe ser reparado en todas sus dimensiones, incluyendo el impacto transgeneracional” (SCJN, 2023, p. 143).

Asumir la desaparición forzada como delito complejo también obliga a reconocer que sus perpetradores no se limitan a individuos aislados, sino que suelen operar mediante redes institucionales, jerárquicas o de colusión entre agentes estatales y particulares. Como veremos más adelante, investigar bajo un paradigma clásico de imputabilidad individual resulta insuficiente, ya que se vuelve indispensable en el abordaje del fenómeno incorporar análisis estructurales, patrones sistemáticos y vínculos de complicidad entre agentes del Estado e integrantes ligados a la macrocriminalidad.

Estrategias y criterios de priorización de la FGE en casos de desaparición forzada

El criterio de priorización se refiere a las estrategias adoptadas por instituciones como la FGE para determinar cuáles casos serán investigados de manera más inmediata o exhaustiva. A escala nacional, dicho criterio se perfila en el Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, donde surge como un instrumento normativo diseñado para cumplir con lo establecido en la Ley General en la materia, publicada en 2017. En el protocolo, el criterio de priorización aparece como un componente metodológico transversal. En él se establece que las acciones deben organizarse jerárquicamente, según su urgencia e impacto, priorizando aquellas que contribuyan de manera más inmediata a la localización con vida de la persona. Esta priorización se expresa en el diseño del Plan de Investigación y la Agenda, en la selección de diligencias, en la focalización de recursos, e incluso en el abordaje psicosocial y pericial. En términos generales, el Protocolo parte de reconocer que “cada minuto cuenta” y que toda demora puede comprometer el derecho a la vida, la verdad y la justicia.

Si bien a escala nacional se cuenta con dicha herramienta, no hay que perder de vista que la priorización surge como una respuesta a la limitada capacidad de los sistemas judiciales frente a un volumen elevado de delitos y casos pendientes en las diversas entidades. Su aplicación en el contexto de la desaparición forzada genera tensiones, debido a la percepción de que algunos casos reciben más atención que otros, lo que puede interpretarse como una falta de imparcialidad o sensibilidad hacia las familias de las víctimas. En Chihuahua, la implementación de este criterio responde en parte a la necesidad de optimizar recursos ante un sistema de persecución sobrecargado y carente de infraestructura material y capital humano. Sin embargo, su aplicación en casos de desaparición forzada ha sido objeto de críticas por parte de las organizaciones de derechos humanos, quienes argumentan que las decisiones de priorización no siempre obedecen a criterios transparentes o justos. Esto se traduce en una sensación de impunidad y en la percepción de que ciertos sectores de la población quedan excluidos del acceso efectivo a la justicia.

El 11 de enero de 2020, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, apareció publicado el “Acuerdo por el que se emiten 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”.^[8] En dicho documento, la FGE de Chihuahua establece el criterio de

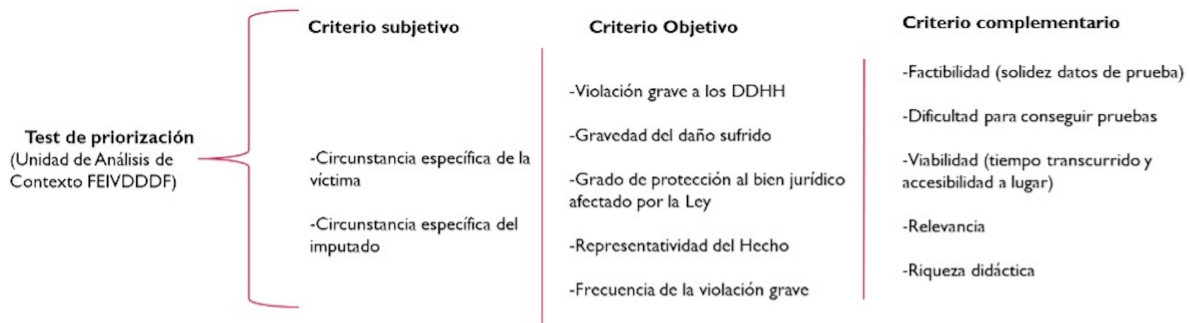
priorización como una herramienta para buscar gestionar eficientemente el volumen elevado de casos de desaparición forzada en la entidad. Dicho criterio, sostiene el documento, busca identificar aquellos casos que requieran atención inmediata con base en factores específicos, como:

- Gravedad del caso: se priorizan casos que involucran situaciones de alto riesgo, como la desaparición de personas menores de edad, mujeres embarazadas o personas con condiciones de salud que las hagan especialmente vulnerables.
- Contexto del delito: casos vinculados al crimen organizado, delitos de alto impacto o indicios de complicidad de agentes estatales suelen recibir mayor atención, debido a su relevancia social y legal.
- Viabilidad de la investigación: la disponibilidad de pruebas, testimonios o indicios claros que puedan facilitar avances en la investigación también es un criterio clave.
- Demandas sociales: casos que han sido visibilizados públicamente por familiares, colectivos o medios de comunicación tienden a priorizarse debido a la presión social.
- Relevancia social y mediática: los casos que generan gran impacto social o cuyas resoluciones puedan fortalecer la confianza pública en las instituciones también son priorizados.
- Impacto legal y preventivo: los casos que puedan sentar precedentes legales importantes o que contribuyan a prevenir futuras violaciones tienen una alta prioridad.

En su fundamento busca atender de manera eficaz los casos urgentes, así como prevenir violaciones futuras mediante el fortalecimiento institucional y el establecimiento de precedentes legales, donde se observa en su aplicación real una serie de tensiones y problemáticas ante la selectividad de los casos. Si bien una intención central es buscar fomentar la confianza de las víctimas y la ciudadanía en la justicia, reconociendo el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral, esto ha sido uno de los aspectos negativos que no se ha logrado establecer. Aunque dicho acuerdo representa un esfuerzo por sistematizar la atención a los casos de violaciones graves a los derechos humanos, priorizando aquellos que, por su gravedad o impacto, requieren respuesta inmediata, ha quedado bastante limitado en su intención de contribuir al fortalecimiento de la justicia y la protección de las víctimas en el estado de Chihuahua.

A partir de la Unidad de Análisis de Contexto,^[9] la FGE establece el procedimiento para la valoración para ser considerada por la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición Forzada. En particular, se publicó el “Test de Priorización”, que consiste en un

instrumento específico en el que peritos especialistas valoran en un *ranking* de puntuación qué casos deben ser considerados para la atracción de dicha Fiscalía Especializada, y aquellos que deben continuar en la investigación por las Unidades de Búsqueda de la Fiscalía General en sus diversas regiones. Dicho instrumento se divide en tres categorías: criterio subjetivo, objetivo y complementario; y cada uno de ellos muestra una serie de indicadores que son evaluados y definen una puntuación que, según a criterio de los especialistas, permitiría sostener si un caso puede ser atendido por la Fiscalía Especializada (véase esquema 1).



Esquema 1.

Criterios e indicadores considerados en el Test de Priorización por la Unidad de Análisis de Contexto de la FEIVDHYDF

Fuente: Acuerdo por el que se emiten 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, 11 enero de 2020.

En particular, aquello que ha generado mayor cuestionamiento a la aplicación del mecanismo de priorización es que dicho instrumento termina siendo considerado a partir de una tabla que cuantitativamente establece rangos para la intervención o desestimación de los casos por parte de esta Fiscalía Especializada.

Supuesto A: El asunto fue iniciado en una Fiscalía diversa a la Fiscalía Especializada.

Tabla de Equivalencias de la Pirámide de Priorización		
Situación A.		
PUNTUACIÓN	PRIORIDAD	ACTIVIDAD
0 a 10	Nula	Declinar.
11 a 30	Baja	Colaborar.
31 a 37	Media	Acompañamiento permanente.
38 a 50	Alta	Ejercer facultad de atracción con metas a mediano plazo.
Más de 51.	Extrema	Ejercer facultad de atracción con metas a corto plazo.

Tabla 1.

Fragmento del Test de Priorización en el que se establecen la puntuación y rasgos de la prioridad en atención de casos

Fuente: Acuerdo por el que se emiten 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, 11 enero de 2020 (Periódico Oficial del Estado).

Si bien estos criterios tienen la intención de garantizar un manejo estratégico de los recursos, en la práctica su aplicación ha generado severas críticas por las organizaciones derechohumanistas, y particularmente por los colectivos de familiares de personas desaparecidas. Organizaciones como el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte (CDHPN) o el Grupo de Investigaciones en Antropología Social y Forense (GIASF) han señalado que el proceso de priorización no siempre es transparente y puede estar influido por factores políticos o burocráticos, que afectan la equidad en la atención de los casos.

Tensiones en la aplicación de la priorización con organismos de derechos humanos

En el resultado de una serie de entrevistas a acompañantes jurídicos integrantes del CDHPN, así como a integrantes de colectivos de familiares, se hace evidente un cuestionamiento a la efectividad y objetividad de los criterios de priorización que la FGE ha establecido en la atracción de los casos por parte de la Fiscalía Especializada. Entre las principales críticas se destaca:

- Falta de transparencia: no siempre se comunican claramente los fundamentos detrás de la priorización de ciertos casos sobre otros. Esto genera desconfianza entre los familiares de las víctimas, quienes perciben que la asignación de recursos es arbitraria o responde a intereses externos.
- Revictimización: la priorización puede dejar a muchas familias en un estado de incertidumbre prolongada, agravando su sufrimiento y sensación de abandono por parte de las instituciones.
- Desigualdad en el acceso a la justicia: casos mediáticamente visibles suelen recibir una mayor atención, lo que deja en desventaja a familias que carecen de acceso a plataformas públicas para difundir sus denuncias.

Además, son enfáticos en señalar que el criterio de priorización puede perpetuar la impunidad en casos de desaparición forzada al no abordar estructuralmente la magnitud del problema. Sumado a lo anterior, si bien en los últimos años la FGE ha intentado fortalecer su capacidad de respuesta mediante la creación de unidades especializadas y la capacitación de su personal en temas relacionados con la desaparición forzada, no podemos dejar de lado que sigue enfrentando limitaciones significativas, como:

- Recursos insuficientes: la carga de trabajo para los agentes del Ministerio Público asignados a la Fiscalía Especializada supera ampliamente sus capacidades, lo que limita la atención integral de todos los casos.
- Falta de coordinación interinstitucional: las desapariciones forzadas a menudo implican la colaboración de múltiples entidades, incluyendo la Comisión Estatal de Búsqueda y la Comisión Nacional de Búsqueda. Sin embargo, la falta de mecanismos efectivos de coordinación ha ralentizado las investigaciones.
- Deficiencias en la recolección y análisis de pruebas: en muchos casos, los familiares han señalado negligencia en la búsqueda inicial de evidencia o la falta de protocolos efectivos para la preservación de indicios.

Si bien es cierto que ambas organizaciones han reconocido algunos avances en términos de diseño de políticas públicas y actualización de protocolos —como ha sido la implementación de la Alerta Alba y la promoción de mesas de diálogo, en las que participan familiares de personas desaparecidas—, es fundamental colocar un giro en la atención prioritaria por parte de la Fiscalía Estatal y la Fiscalía

Especializada. Entre las propuestas que se han generado desde las organizaciones derechohumanistas y los colectivos de familiares, se encuentran:

- Participación de las víctimas en el diseño de los criterios: incorporar la perspectiva de familiares y OSC en la definición de prioridades ayudaría a legitimar el proceso y a fortalecer la confianza entre las partes.
- Transparencia y rendición de cuentas: publicar informes periódicos sobre la aplicación de los criterios de priorización y avances en las investigaciones permitiría evaluar su efectividad.
- Fortalecimiento de recursos: incrementar la asignación presupuestal y la contratación de personal capacitado es indispensable para atender el volumen de casos.
- Enfoque integral: incorporar análisis de género y otras variables contextuales para garantizar que los criterios de priorización sean inclusivos y sensibles a las necesidades específicas de las víctimas.

En conclusión, el criterio de priorización implementado por la FGE de Chihuahua refleja un esfuerzo por gestionar de manera estratégica un problema de gran magnitud como la desaparición forzada. Sin embargo, su efectividad depende de la transparencia, la participación de las víctimas y el fortalecimiento institucional. Al abordar estas áreas de mejora, la Fiscalía no solo avanzaría hacia una respuesta más efectiva, sino también hacia la construcción de confianza y justicia para las familias afectadas.

Conclusiones: reflexiones hacia una persecución penal estratégica

La desaparición forzada es un fenómeno de graves implicaciones en el estado de Chihuahua, que representa una herida profunda en el tejido social y jurídico. Este problema exige respuestas contundentes desde las instituciones encargadas de la procuración de justicia. Una política de *persecución penal estratégica*, como la adoptada por la FGE de Chihuahua, resulta crucial para atender esta problemática, aunque enfrenta desafíos en su implementación.

Partir de entender por persecución penal estratégica un enfoque que, en el ámbito del derecho penal, busca priorizar, planificar y coordinar la investigación y el procesamiento de delitos con un enfoque en objetivos específicos. Esto implicaría que, en lugar de abordar los casos de manera aislada, esta estrategia buscaría maximizar el impacto social, político o económico del sistema penal,

seleccionando casos emblemáticos o prioritarios para generar un efecto preventivo, disuasivo o transformador.

La estrategia de priorización de casos, documentada en el artículo, es una herramienta necesaria para gestionar el volumen elevado de delitos, pero su efectividad depende de varios factores. Entre ellos destacan la transparencia en su aplicación, la participación activa de las víctimas y la rendición de cuentas de las instituciones involucradas. Según Robledo Silvestre (2016), la desaparición forzada no solo representa una violación a los derechos humanos, sino que también se enmarca en un contexto de violencia estructural que perpetúa la impunidad y la desconfianza en las instituciones. La priorización estratégica, si se implementa de manera adecuada, podría ser un mecanismo que contribuya a superar estas barreras.

En Chihuahua, la militarización de la seguridad pública y la complicidad de agentes estatales con el crimen organizado han agravado el fenómeno de la desaparición forzada (Quintana, 2013). Esto se refleja en casos emblemáticos como el de Alvarado Espinoza y otros vs. México, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció al Estado mexicano por violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Este fallo resalta la necesidad de limitar el papel de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y fortalecer los mecanismos civiles de procuración de justicia (CIDH, 2018). Una política de persecución penal estratégica debe contemplar estos principios, priorizando casos que involucren complicidad estatal y utilizando estos precedentes legales para prevenir futuras violaciones.

Por otro lado, los criterios de priorización adoptados por la FGE de Chihuahua han sido objeto de críticas por parte de organizaciones de derechos humanos y colectivos de familiares. Estas críticas se centran en la falta de transparencia y la percepción de arbitrariedad en la selección de los casos priorizados, lo que genera revictimización y desconfianza en el sistema judicial (Centro PRODH, 2018). Aunque los criterios buscan garantizar un manejo eficiente de los recursos, su aplicación debe ser revisada para incorporar la perspectiva de las víctimas y garantizar que no perpetúen desigualdades estructurales.

La participación de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para legitimar estos procesos. Como destaca Estévez (2018), las políticas públicas deben responder a las necesidades de los más afectados, garantizando su inclusión en el diseño e implementación de estrategias. Esto no solo fortalece la confianza en las instituciones, sino que también promueve un enfoque más humano y efectivo en la búsqueda de la justicia.

Además, es imperativo que la persecución penal estratégica contemple un enfoque integral que aborde las causas estructurales de la desaparición forzada. Esto incluye la militarización de la seguridad

pública, la corrupción y la falta de coordinación interinstitucional. La priorización de casos debe ir acompañada de un fortalecimiento de las capacidades institucionales, incrementando los recursos disponibles para las investigaciones y promoviendo la profesionalización del personal encargado de estas tareas.

En síntesis, una política de persecución penal estratégica en Chihuahua debe equilibrar la eficiencia en la gestión de los casos con un enfoque centrado en las víctimas y el respeto a los derechos humanos. Esto requiere un compromiso político y social para superar las tensiones entre la FGE y las organizaciones de derechos humanos, garantizando que los criterios de priorización sean transparentes, inclusivos y efectivos. Solo así será posible avanzar hacia una justicia verdaderamente reparadora que aborde las profundas heridas causadas por la desaparición forzada en el estado.

Referencias

- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. (2018). Diez preguntas clave sobre la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsquedas. Centro PRODH. http://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Cartilla_LDF_Full.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf
- Das, V. (2007). *Life and Words: Violence and the Descent into the Ordinary*. University of California Press.
- Estévez, A. (2018). El dispositivo necropolítico de producción y administración de la migración forzada en la frontera Estados Unidos-México [The Necropolitical Dispositif of Production and Administration of Forced Migration at the United States-Mexico Border]. *Estudios Fronterizos*, 19. <https://doi.org/10.21670/ref.1810010>
- González Villarreal, R. (2022). *La desaparición forzada en México. De la represión a la rentabilidad*. Terracota.
- Guzmán-Vera, M. G. (2018). La argumentación jurídica de las desapariciones forzadas en México [Tesis de Maestría, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente]. Repositorio Institucional Iteso. <https://rei.iteso.mx/items/b2ddd838-d578-4be3-9c84-cfcf23e94538>
- Human Rights Watch. (2009). Impunidad uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública. <https://www.hrw.org/es/report/2009/04/29/impunidad-uniformada/uso-indebido-de-la-justicia-militar-en-mexico-para-investigar>
- Human Rights Watch. (2022). México: la militarización de la seguridad pública amenaza los derechos humanos. Soldados han cometido ejecuciones extrajudiciales, torturas y desapariciones forzadas. <https://www.hrw.org/es/news/2022/08/26/mexico-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-amenaza-los-derechos-humanos>
- La Verdad*. (2024, 6 de junio). Desaparecen más de 50,000 personas en el sexenio de AMLO. <https://laverdadjuarez.com/2024/06/06/desaparecen-mas-de-50000-personas-en-el-sexenio-de-amlo/>

- Mendoza García, J. (2015). Memoria de las desapariciones durante la guerra sucia en México. *Athenea Digital*, 15(3), 85-108.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2006). Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. ONU. Recuperado el 13 de octubre de 2024, de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1994). Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992, 18 de diciembre). Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Resolución 47/133. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2022.pdf>
- Parayre, S. (1999). La desaparición forzada de personas como violación continuada de los derechos humanos y su incidencia en la determinación de la competencia Ratione Temporis de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. *Revista IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 29, 25-67.
- Pérez Caballero, J. (2022). Caso Alvarado Espinoza y otros vs México. Realpolitik frontera adentro y teleología de las desapariciones forzadas en el Operativo Conjunto Chihuahua. *Letras Jurídicas*, 29, 1-40.
- Quintana S., V. M. (2013). Contexto y proceso de las desapariciones forzadas en el estado de Chihuahua. Un primer acercamiento. *Chihuahua Hoy*, 11, 525-548.
- Robledo Silvestre, C. (2016). Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México. *Íconos*, 55, 93-114.
- Salazar Gutiérrez, S. (2020). (Des)militarización y violencia política: desaparición forzada en el norte de México. *Chihuahua Hoy*, 18, 251-283.
- Solís Urbina, J. (2023). *Desaparición forzada de personas. Cuadernos de Jurisprudencia*. SCJN.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2023). *Apuntes sobre desaparición de personas. Unidad General de Conocimiento Científico y Derechos Humanos*. SCJN.

WOLA. (2017). Justicia olvidada: la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México. <https://www.wola.org/es/analisis/informe-de-wola-justicia-olvidada-la-impunidad-de-las-violaciones-derechos-humanos-cometidas-por-soldados-en-mexico/>

Notas

- [1] El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas está previsto en la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, publicada en 2017. Diversos colectivos de familiares de personas desaparecidas, así como organismos de derechos humanos, como el Centro Miguel Agustín PRODH o Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, han dado cuenta del subregistro que se muestra en la herramienta. Si bien no es la intención analizar esta problemática, no podemos perder de vista que el dato aquí mostrado entra en el debate ante la forma en que la FGE de Chihuahua está registrando los casos de personas desaparecidas y no localizadas.
- [2] El dato se obtuvo por solicitud en el Portal Nacional de Transparencia con número de registro 0801397240006006, obteniendo respuesta de la institución por medio del Oficio: FGE-4C.5/1/714/2024, y con fecha de 09 agosto de 2024.
- [3] La *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*, promulgada el 17 de noviembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, fue resultado de la presión de organismos de derechos humanos y colectivos de familiares buscadores de personas desaparecidas en diversas regiones del país.
- [4] En dicho proceso de resolución y sentencia, de acuerdo con las facultades establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, participaron como jueces respectivos del caso: Eduardo Vio Grossi, Humberto Antonio Sierra Porto, Elizabeth Odio Benito, Eugenio Raúl Zaffaroni y Patricio Pazmiño Freire. Para mayor referencia, consultar: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf
- [5] Ratificada por México el 09 de abril de 2002.
- [6] El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), con sede en San José de Costa Rica, planteó en un comunicado que dicho caso constituye un antecedente fundamental en la evidencia de la violación sistemática a los derechos humanos

en México, en torno a la participación del Ejército en tareas de seguridad pública. Consultar en: <https://www.cejil.org/es/caso-alvarado-primero-que-corte-interamericana-se-pronunciara-ley-seguridad-interior-mexico>

- [7] Para mayor referencia, consultar: *Desaparición forzada de personas. Cuadernos de Jurisprudencia*, de Jocelyn Solís Urbina, publicado en 2023 por parte de la scjn. En él se documenta cómo uno de los avances más relevantes es la afirmación del derecho autónomo a no ser desaparecido, consagrado por la scjn en el Amparo en Revisión 1077/2019. En dicha sentencia, el Máximo Tribunal reconoció que este derecho se encuentra protegido por diversos artículos constitucionales (4, 14, 16 y 22), así como por instrumentos internacionales, como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Solís Urbina, 2023, p. 41).
- [8] En el texto se citan como base fundamental tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estatuto de Roma y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. En el ámbito nacional, se refiere a la Ley General de Víctimas y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua.
- [9] En la página oficial de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada, se menciona que cuenta con una Unidad Especializada para la Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y la Cometida por Particulares, así como la Unidad Especializada de Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Tortura. Sumado a ello, la Unidad de Análisis de Contexto, integrada por analistas tácticos encargados de revisar y, en su caso, establecer con criterios técnicos la prioridad en la atención de cada uno de los casos que adopta dicha Fiscalía.

AmeliCA

Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/ameli/journal/733/7335214003/7335214003.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Salvador Salazar Gutiérrez, Carlos Murillo Martínez

Tensiones en la aplicación del criterio de priorización de la Fiscalía General del Estado y organizaciones de derechos humanos ante casos de desaparición forzada en Chihuahua, México

Tensions in the application of the prioritization criteria by the Fiscalía General del Estado and human rights organizations in cases of forced disappearance in Chihuahua, México

Chihuahua Hoy

vol. 23, núm. 23, e6808, 2025

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México

chihuahua.hoy@uacj.mx

ISSN: 2448-8259

ISSN-E: 2448-7759

DOI: <https://doi.org/10.20983/chihuahuahoy.2025.23.3>

UACJ



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.