

**Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a Derechos Humanos
y Desaparición Forzada del Estado de Chihuahua**

Balance y resultados a seis años de su creación

RESUMEN EJECUTIVO

Mayo 2023

ÍNDICE

- I. Presentación**
- II. Políticas y metodologías de investigación**
 - La priorización de casos**
 - La colaboración con otras fiscalías**
 - El análisis de contexto**
 - Otras características**
 - Resultados**
- III. Las unidades de la FEVDH**
 - La Unidad de Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Tortura**
 - Unidad de Investigación y Persecución de Delitos de Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares**
 - La Comisión Local de Búsqueda**
 - La Unidad de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos**
- IV. Capacidades institucionales**
 - Análisis presupuestario**
 - Recursos humanos**
- V. Recomendaciones**

I. Presentación

El objetivo de este documento es realizar un análisis de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Desaparición Forzada del Estado de Chihuahua a 6 años de su creación y 5 años de su puesta en marcha durante dos administraciones gubernamentales estatales, en cuanto a su funcionamiento interno, su colaboración con otras fiscalías e instituciones, las investigaciones que ha realizado, y las metodologías de investigación implementadas, así como identificar los retos y áreas de oportunidad para continuar fortaleciendo las capacidades institucionales y el modelo de persecución penal que contribuyan a reducir los índices de impunidad en la entidad.

El Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM), organización que acompaña a víctimas de violaciones a derechos humanos en su búsqueda de verdad, justicia y reparación integral, junto con otras organizaciones de derechos humanos de Chihuahua, propusieron y participaron en el diseño de una Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a Derechos Humanos (FEVDH). La propuesta fue aceptada íntegramente por la administración estatal encabezada por el entonces gobernador Javier Corral Jurado, y en junio de 2017, fue incorporada en la estructura de la Fiscalía General del Estado (FGE), a través de un decreto que reformó su ley orgánica.¹ Dicha fiscalía tendría como objetivo central dirigir, coordinar y concentrar las investigaciones en las que se adviertan violaciones graves a derechos humanos del fuero común; lo anterior, conforme a una política criminal de priorización de casos y de acuerdo con una metodología de análisis de contexto como herramienta de investigación.

La ahora FEVDH², tiene competencia para investigar hechos de tortura; desaparición cometida por particulares y desaparición forzada; discriminación; agresiones cometidas en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas; y cualquier otro delito que así se determine, considerando elementos objetivos, subjetivos o de contexto. Además, como parte de su estructura, se adscribe la Comisión Local de Búsqueda (CLB) que hace parte del Sistema

¹ Folleto Anexo al Periódico Oficial, Congreso del Estado de Chihuahua, Sexagésima Quinta Legislatura, Decreto LXV/RFLEY/0340/2017 II P.O., Segundo Período de Sesiones, 07 de junio de 2017. Pp. 9 y 10. Disponible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/anexos/1.pdf>

² En julio de 2018, se reformó la Ley Orgánica de la FGE y se cambió su denominación, además de modificar y adicionar diversas disposiciones de la FEIVDH con base en las leyes generales sobre desaparición y tortura, mediante el decreto No. LXV/RFLYC/0798/2018 XII P.E. Disponible en: http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/periodicos/po058_2018.pdf

Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, esto a diferencia de sus homólogas en otras entidades federativas que dependen de la Secretaría General de Gobierno de cada entidad. La subordinación de la CLB a esta fiscalía ha sido un punto del cual existen opiniones encontradas.

Esta fue la primera fiscalía especializada en investigación de violaciones a derechos humanos en el país. A casi cinco años de haber iniciado operaciones, se vuelve necesario hacer un balance sobre los logros alcanzados, las experiencias y buenas prácticas y las oportunidades para la administración estatal actual.

Este reporte retoma las experiencias tanto del personal y ex personal de la FEVDH, personas expertas que asesoraron a las autoridades en su creación y puesta en marcha, así como de personas que han interpuesto denuncias ante esta instancia, víctimas indirectas y sus coadyuvantes y/o asesores jurídicos integrantes de organizaciones de la sociedad civil o de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Chihuahua (CEAVE).

Para su elaboración se tomó como base un primer reporte realizado en 2021, el cual se realizó con entrevistas estructuradas dirigidas al personal operativo de la fiscalía, al personal administrativo y a víctimas e integrantes de organizaciones de la sociedad civil que representan y/o acompañan casos en esta fiscalía.

La segunda etapa se llevó a cabo en 2023 y consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas y personalizadas a integrantes de la FEVDH, organizaciones de la sociedad civil que representan y/o acompañan casos; y personal que laboró en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado (CEAVE).

Además, se incluyó un análisis presupuestario desde la creación de esta Fiscalía Especializada, así como un análisis cuantitativo del personal contratado a través de los años, en el cual participó la asociación civil Política Colectiva.

II. Políticas y metodologías de investigación

Esta fiscalía fue creada para atender casos de alto impacto que tuvieran relación con violaciones graves a los derechos humanos y desaparición forzada, como su nombre lo indica. Para esto, sus procesos tienen diferencias metodológicas y estructurales con respecto de otras fiscalías, tales como el grado de especialización de su personal, su centralización geográfica, el procedimiento de priorización de casos y la incorporación de análisis de contexto en las carpetas de investigación.

Debido a la poca experiencia mexicana en este tipo de esfuerzos, el gobierno de Chihuahua recurrió a la asesoría de expertos internacionales³, así como de organizaciones de la sociedad civil estatales y nacionales.

Estas diferencias metodológicas y estructurales han generado distintas percepciones de parte de organizaciones de la sociedad civil y víctimas, opiniones que pueden ser coincidentes o diametralmente distintas, tal como se expondrá a lo largo del presente resumen ejecutivo.

La priorización de casos

La Fiscalía se distingue por su política de priorización de casos, para lo cual que utiliza un "test de priorización" que fue diseñado con asesoría de personas expertas en la materia.

Si el puntaje es de 0 a 10, se considera "nula" y la FEVDH no interviene en el caso. Si es de 11 a 30, es "baja" y colabora con la fiscalía correspondiente. De 31 a 37, es "media" y acompaña el caso. De 38 a 50, es "alta" y asume la investigación con metas a mediano plazo (60 días). Más de 50 significa metas de corto plazo (30 días).

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.

Fuente: Anexo al Periódico Oficial de Chihuahua, sábado 11 de enero de 2020, No. 4.

³ Consultores como Pedro Elías Díaz Romero, quien fuera magistrado de la Justicia Especial para la Paz de Colombia; el exdirector nacional de análisis y contexto de Colombia Juan Pablo Hinojosa; y el exdirector de estrategia y políticas de la Fiscalía General de la Nación en Colombia, Miguel La Rota, por nombrar algunos.

Este test consiste en un cuestionario diseñado sobre tres criterios: el subjetivo, el objetivo y complementario, los cuales toman en cuenta la condición social de las personas involucradas, contextos específicos en los que ocurrió la violación de derechos humanos o desaparición forzada y la probabilidad de éxito que pueda tener la investigación⁴. Para su diseño se tomó como modelo el utilizado en Colombia por la Dirección Nacional de Análisis de Contexto y acudieron expertos internacionales para asesorar al gobierno chihuahuense a diseñar la FEVDH, pero fue adecuado a las necesidades de Chihuahua.

La FEVDH de Chihuahua fue la primera en el país en implementar estos criterios de priorización y ha colaborado en el diseño de mecanismos similares y la capacitación de su implementación en otras fiscalías, como la de Michoacán o la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra de la Libertad de Expresión (FEADLE) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Según información proporcionada por personal de la FEVDH, una vez que el caso ha sido priorizado y se haya ejercido su facultad de atracción, se conforman equipos multidisciplinarios (analistas, agentes del M.P., policías y peritas o peritos) que concentran esfuerzos y recursos (humanos, materiales y de tiempo) a la investigación y atención integral del caso. Se estudian los derechos vulnerados, se esboza un plan de investigación y se trabaja de forma inmediata en cada línea de investigación. En los casos de “acompañamiento permanente”, la FEVDH puede apoyar con la realización de análisis de contexto, con personal, con sus sistemas y recursos materiales. En la sección siguiente “colaboración con otras fiscalías” se abordarán más a fondo estos distintos niveles de colaboración y sus limitantes.

Las carpetas que no alcanzaron el nivel de prioridad alto fueron declinadas a la fiscalía de distrito o especializada correspondiente. Dependiendo del puntaje obtenido, la FEVDH acompaña a otras fiscalías en la investigación de estas carpetas, sólo colabora o no participa en lo absoluto.

De acuerdo con información de la misma fiscalía⁵, hasta el 14 de abril de 2023, el test de priorización se había aplicado 64 veces y de los casos evaluados, 18 obtuvieron el nivel de priorización alto, 14 obtuvieron el nivel de prioridad medio, 31 el bajo y 1 el nivel inferior a bajo. Por otro lado, según información obtenida

⁴ https://chihuahua.gob.mx/sites/default/attach2/anexo/anexo_04-2020_acuerdo_fiscalia_especializada_investigacion_violaciones_derechos_humanos_y_desaparicion_forzada.pdf

⁵ Información obtenida del oficio FGE-4C.5/1/2/380/2023 con fecha de 14 de abril de 2023.

mediante la Plataforma Nacional de Transparencia se reporta que 22 carpetas de investigación fueron las que obtuvieron un puntaje alto en el test.

CARPETAS PRESENTADAS POR OTRAS FISCALÍAS AL TEST DE PRIORIZACIÓN DE LA FEVDH Y QUE OBTUVIERON UN PUNTAJE ALTO⁶	
FISCALÍA DE ORIGEN	NÚMERO DE CARPETAS
Fiscalía de Distrito Zona Centro	6
Fiscalía de Distrito Zona Centro Sur	1
Fiscalía de Distrito Zona Noroeste	1
Fiscalía de Distrito Zona Norte	6
Fiscalía de Distrito Zona Occidente	2
Fiscalía de Distrito Zona Sur	5
Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Genero y a la Familia	1

La contradicción en las estadísticas presentadas fue una constante durante esta investigación y se tocará en distintos puntos de ésta. La posibilidad de que cuatro carpetas hayan obtenido el puntaje alto en tan sólo dos semanas queda descartada ya que la carpeta que más recientemente obtuvo este puntaje, según la misma respuesta de la FGE, fue en junio de 2022.

También en estos casos de “acompañamiento permanente” hay discrepancia en los números presentados. Según los datos proporcionados por la FGE⁷, 14 carpetas han alcanzado el nivel de prioridad medio. Pero de acuerdo con otro oficio de la misma FGE⁸, la FEVDH sólo tiene y ha tenido 10 carpetas bajo la modalidad de acompañamiento permanente, de las cuales todas han sido judicializadas y sólo una tiene resolución, aunque fue por la prescripción del delito.

Se solicitaron las cifras completas y detalladas tanto a personal de la FEVDH, así como a distintas áreas de la FGE; no obstante a la fecha de cierre de este reporte, no han sido recibidas.

⁶ Tabla elaborada a partir de información incluida en el oficio FGE-4C.5/1/2/496/2023 con fecha de 28 de abril de 2023.

⁷ Entrevista realizada en persona por quienes elaboraron este reporte.

⁸ Información obtenida del oficio FGE-4C.5/1/2/847/2023 con fecha del 10 de mayo de 2023.

Esta falta de orden en la estadística de la FEVDH y la FGE también se ve reflejada en una base de datos⁹ elaborada por la Dirección de Estadística Criminal y cerrada en fecha del 30 de mayo de 2023. En esta, se establece que la FEVDH (abreviada simplemente como “derechos humanos” en la columna F), sólo tiene tres carpetas bajo su responsabilidad, por los delitos de trata de personas, resto delitos y amenazas (sic), todas ellas de 2022 y en calidad de “en investigación”. Es decir, omite al menos 24 carpetas, sumando aquellas que tuvieron su origen en la FEVDH y aquellas que fueron atraídas de otras fiscalías después de obtener el puntaje necesario en el test de priorización.

Respecto a este subregistro de carpetas por parte de la Dirección de Estadística Criminal, podría pensarse que la base de datos sólo incluye información sobre aquellas carpetas que se encuentran activas o “en investigación”. Sin embargo, la base de datos incluye 600 mil 483 registros en total de todas las fiscalías del estado, de los cuales en todos se especifica el tipo de resolución, ya sea “en investigación”, “archivo temporal”, “resto de resoluciones”, “sentencia condenatoria en juicio oral abreviado”, etc.

La primera fase de esta investigación encontró que las carpetas de larga data — aquellas que fueron iniciadas antes de la creación de la FEVDH— que han sido atraídas por esta fiscalía debido a que cumplen con los criterios para su procesamiento, no habían presentado avances significativos a pesar de la incorporación de la metodología de análisis de contexto. Las entrevistas sugieren que estas carpetas no habían podido ser judicializadas por motivos complejos. Por ejemplo, estas habían pasado por varias unidades de investigación y diferentes agentes del M.P. De igual forma, en dichos casos hay señalamientos de obstáculos dolosos que impidieron el avance en las investigaciones, tales como pérdida de expedientes o alteraciones a la escena del crimen. En este sentido, aunque ya se han elaborado planes de investigación, se encuentran mayores dificultades para agotar todas las líneas de investigación debido al tiempo transcurrido y la falta de evidencias.

Las estadísticas presentadas por la FEVDH¹⁰ a través de la unidad de transparencia de la FGE no permiten confirmar la información del párrafo anterior. En total, la FEVDH tiene 10 carpetas de larga data, abiertas en las siguientes fechas: 02 de marzo del 2010, 22 de octubre del 2012, 08 de febrero del 2016, 25 de octubre del

⁹ Esta base de datos fue solicitada por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia y obtenida mediante el oficio FGE-4C.5/1/2/988/2023.

¹⁰Oficio FGE-4C.5/1/2/244/2023

2018, 01 de febrero del 2017, 02 de octubre del 2012, 24 de septiembre del 2012, 09 de agosto del 2001, 06 de abril del 2012 y 12 de mayo del 2017.

Sin embargo, la calidad de la información presentada no permite saber cuáles de estas han sido judicializadas o tienen sentencia. Lo que sí es posible determinar a través de un oficio distinto¹¹ es que la FEVDH ha logrado judicializar al menos 10 carpetas de las 22 que ha atraído de otras fiscalías, es decir, un 45.45 por ciento. En cuanto a la proporción de judicialización de las carpetas abiertas por la FEVDH, este está en sólo 1 de 7, es decir, un 14.28 por ciento. Esto querría decir que la FEVDH tiene mucho más éxito en las carpetas atraídas de otras fiscalías que en las que abre.

Estas últimas cifras también fueron presentadas a la oficina de comunicación social para su verificación, ya que llama la atención que la FEVDH sólo haya podido judicializar 1 carpeta de todas las que ha abierto. En diversos oficios¹², la FEVDH declara que de 7 carpetas abiertas, ha judicializado 1 y tienen sentencia 2. Es de suponer que las 2 que tienen sentencia fueron judicializadas alguna vez, lo cual elevaría la cifra a 3. En ese caso, la proporción sería de 3 a 7, es decir, 42.85 por ciento, que sigue siendo un porcentaje más bajo que el de las carpetas iniciadas por otras fiscalías. Sin embargo, la FEVDH no pudo confirmar, desmentir ni explicar esta duda.

Posiciones en contraste

Desde el diseño de la FEVDH se concibió que ésta tuviera una competencia por priorización de casos y no exclusivamente por materia, esto es así pues casi cualquier delito puede constituir una violación a los derechos humanos, al menos desde las obligaciones de protección y garantía que tiene el Estado; en este sentido, la creación de esta Fiscalía tenía como propósito conocer de casos que estando en el ámbito de otras fiscalías especializadas (por zona geográfica o por materia), tuvieran determinadas características por las que sería conveniente establecer una estrategia diferenciada, ya que por su complejidad superan los problemas de un proceso penal ordinario; en consecuencia, los criterios por los cuales se identifican y atraen estos casos, es lo que se denomina "criterios de priorización". Esta política de selección de casos para la optimización de recursos ha sido utilizada en otros países, así como en el derecho internacional.

¹¹ Oficio FGE-4C.5/1/2/496/2023

¹² Por ejemplo, el FGE-4C.5/1/2/197/2023.

Las opiniones encontradas en este rubro, versan principalmente sobre: la metodología utilizada para la selección de casos y, la existencia misma de la priorización.

Sobre la metodología de puntajes y valoración numérica que se utiliza en Chihuahua, se ha considerado que ésta puede tener defectos serios por ser rígida e inflexible y al mismo tiempo, existen opiniones en desacuerdo con los indicadores utilizados. Hay quien estima que debiera seguirse el modelo de Colombia donde existía un Consejo de Priorización integrado por personas expertas, autoridades y sociedad civil, quienes decidían si el caso se priorizaba o no. Por otro lado, quienes defienden la postura del sistema de puntajes, consideran que en la situación actual de nuestro país, no existen las condiciones para garantizar la total imparcialidad y objetividad (o la no injerencia de intereses políticos) en un órgano que decide discrecionalmente sobre la priorización.

Por otro lado, quienes demandan la eliminación de los criterios de priorización sostienen que todos los casos deben ser investigados con exhaustividad y diligencia. Frente a esto, quienes defienden su existencia lo hacen considerando que de eliminarse, también se elimina el sentido de la Fiscalía y los casos pueden seguir siendo investigados por la fiscalía de origen, esto tomando en cuenta las razones que motivaron el diseño de una Fiscalía para la implementación de una estrategia diferenciada en casos que así lo ameriten.

Colaboración con otras fiscalías.

De acuerdo a las políticas de priorización de casos, la Fiscalía Especializada evalúa si es viable atraer una carpeta de investigación. En los casos en que no se cumple con dicho puntaje, se ofrecen otras alternativas a la unidad de investigación de origen, es ahí cuando entra la figura de la “colaboración” o “acompañamiento permanente”. Para esto, la FEVDH elabora un plan de trabajo que es presentado a la/el titular de la unidad de investigación de origen. El plan incluye propuestas de investigación y se ofrecen algunos productos de inteligencia¹³ e informes de análisis de contexto.

En el acuerdo oficial publicado en 2020 sobre los criterios de priorización, se establece que en la condición de “acompañamiento permanente”, la FEVDH “ofrecerá acciones de colaboración o propuestas de investigación, creación de

¹³ Informe técnico, red social, estructura familiar, estudio de la delincuencia, análisis de videos, recabar datos, individualización de personas).

productos de inteligencia y cualquier acto necesario para esclarecer el hecho durante todo el desarrollo de la investigación hasta su conclusión”.

En cuanto a la condición de “colaborar”, la cual requiere un menor puntaje a la de “acompañamiento permanente,” la FEVDH “ofrecerá acciones de colaboración o propuestas de actos de investigación cuando así lo solicite el agente del Ministerio Público titular del caso, o cuando dicha Fiscalía después de realizar el test de priorización lo considere pertinente”.

La atracción o el traslado de una investigación de una fiscalía a otra tiene sus ventajas y sus desventajas. Por un lado, cuando la FEVDH atrae una carpeta de investigación, en un principio esta tiene que trabajar con la información recabada por la fiscalía de origen, la cual puede no ser ideal para las necesidades de la fiscalía especializada. En estos casos, la FEVDH tiene que realizar las diligencias necesarias, lo cual se hace más difícil conforme pasa el tiempo.

La responsabilidad de recabar información y evidencia recae en el equipo táctico presente en la escena del crimen durante las primeras horas después de que este se cometió. Al estar centralizada la FEVDH, estas tareas normalmente recaen sobre personal de las fiscalías de distrito.

Posiciones en contraste

Según los datos antes expuestos el porcentaje de carpetas originalmente abiertas por la FEVDH y que han sido judicializadas es menor que aquellas que han sido atraídas de otras fiscalías.

Por otro lado, se cuenta con información de que en algunos casos se ha reportado un cambio drástico en los testimonios presentados antes y después de que la FEVDH atrajo la carpeta. Esto puede interpretarse como una falta de confianza en las autoridades locales de parte de las personas que dan su testimonio, una condición que cambia al tratar con una fiscalía radicada en la capital del estado, lejos del lugar donde ocurrieron los hechos y de posibles conflictos de interés.

El análisis de contexto

Una de las principales características de la FEVDH es la aplicación del “análisis de contexto”, una investigación profunda sobre las condiciones personales, políticas y sociales en las que ocurrió el crimen.

Este es elaborado por la Unidad de Análisis y Contexto en función de cada caso en particular, cuando así se requiera, y es entregado como parte del conjunto de pruebas en el juicio.

De acuerdo a los procesos penales de las personas consultadas para este reporte, en las que se elaboró el análisis de contexto, este sirvió principalmente para: identificar a los actores involucrados en el hecho criminal y comprender cómo se relacionan; conocer el *modus operandi* y patrones similares en otros eventos; comprender el entorno en que se desenvolvía la víctima, todo esto con el objetivo de tener una visión más amplia en lugar de ver el asunto de manera aislada, lo que da la oportunidad de establecer diferentes hipótesis, analizarlas y descartarlas.

Con esta metodología, las personas responsables de la investigación se han sensibilizado con las víctimas al comprender su contexto social, como es el caso de las personas defensoras y periodistas, y obtenga elementos para saber cómo vivían antes de que ocurrieran los hechos. Es una oportunidad para acercarse a las víctimas desde otra perspectiva.

Otra característica de esta metodología es que les ha servido para conocer cuestiones intrínsecas en más de un caso. Con este análisis han derivado varias carpetas en las que han podido visibilizar ataques generalizados y sistemáticos a víctimas con características específicas. Esto ha sido posible gracias a estudiar el contexto social, cultural y geográfico en el que se desarrollan los hechos.

Con los informes de análisis de contexto, se han reforzado y evidenciado ante los jueces, la sistematicidad en que ocurren diversas violaciones graves a derechos humanos. Estos informes han proporcionado conocimiento integral a los órganos jurisdiccionales respecto a la situación que rodea la conducta delictiva y ayuda a que estén sensibilizados para dictar sentencias que protejan los derechos humanos.

La Unidad de Análisis y Contexto no está limitada a trabajar exclusivamente con los casos que obtienen un nivel alto de priorización y son atraídos por la FEVDH, sino que también pueden aportar su análisis a las carpetas en condición de “acompañamiento permanente” y “colaboración”, si así lo aprueba o solicita la fiscalía de origen.

En esos casos, la persona titular y la fiscalía de origen tienen que poner a disposición de la FEVDH las copias totales de la carpeta de investigación, sin que esta suma la titularidad. Esta opción puede ser útil para enriquecer la investigación y darle más sustento en etapa de juicio.

Posiciones en contraste

En al menos dos casos sometidos ante autoridades judiciales, el análisis de contexto presentado ha contribuido para evidenciar violaciones de derechos

humanos, el carácter colectivo de víctimas y la identificación de parones sistemáticos de las personas responsables que estaban siendo llevada a juicio.

En los pocos casos en que se ha llevado el análisis de contexto a los tribunales como un elemento de prueba más, ha quedado evidente la resistencia de las personas juzgadoras para entender la pertinencia de éste, porque no se circunscribe a los hechos concretos que están siendo conocidos por el Tribunal sino que precisamente se alude al contexto, lo que ha resultado en que no exista claridad sobre el valor probatorio que se debe otorgar.

Desde el punto de vista de al menos una organización, el análisis de contexto que elabora la FEVDH no aporta información relevante y consideran no es más que un análisis de gabinete.

Otras características

En el marco de la elaboración de este trabajo, se identificó que además de las metodologías antes mencionadas, existen a la fecha tres aspectos de la FEVDH que se diferencian con otras fiscalías especializadas: una mayor especialización, una menor proporción de carpetas de investigación por cada persona agente del Ministerio Público y, la estrecha colaboración o participación de asesoras o asesores jurídicos en la investigación y judicialización de casos.

Respecto de la especialización, según la información recabada con las propias personas integrantes de la Fiscalía las capacitaciones que han recibido han tenido un impacto directo en su quehacer y consideran que una de las características que distingue el actuar de la Fiscalía Especializada es la especialización alcanzada a través de múltiples oportunidades de capacitación en temas de derechos humanos (incluyendo derechos de las personas LGBTI+ y pueblos indígenas), derechos de las víctimas, estándares internacionales, violaciones a derechos humanos, leyes generales en materia de desaparición, tortura y trata de personas, macrocriminalidad, análisis de contexto, entre otros temas.

Por otro lado, es en esta fiscalía en donde se encuentran certificadas las personas agentes del Ministerio Público para la investigación de delito de tortura y relacionados con la desaparición forzada y por particulares, de conformidad con lo establecido en las leyes en la materia.

Asimismo, en la FEVDH las mismas unidades de investigación son las encargadas de litigar los recursos en segunda instancia a diferencia de otras fiscalías que tienen un departamento encargado exclusivamente para esto.

Por lo que hace a la menor proporción de carpetas de investigación por persona, se tiene que desde su creación, la FEVDH ha abierto 7 carpetas de investigación, pero ha atraído 22 de otras fiscalías. En total, sólo 2 de estas carpetas tienen una resolución firme, es decir, que ya no pueden ser apeladas, y es condenatoria en ambos casos¹⁴.

De acuerdo con las entrevistas de la primera etapa de este reporte, el promedio de carpetas que lleva un agente del M.P. en las unidades ordinarias de investigación va entre 400 y 600 carpetas, mientras que en la FEVDH cada agente llevaba entre 4 y 6 casos.

Tomando en cuenta las carpetas abiertas por la FEVDH y aquellas que fueron atraídas desde otras fiscalías, menos aquellas que ya no están activas, actualmente hay 26 carpetas divididas entre 7 agentes del M.P. Es decir, entre 3 y 4 carpetas por agente.

Estos números no incluyen los 10 casos que residen en otras fiscalías y que tienen la condición de “acompañamiento permanente” de parte de la FEVDH.

En cuanto a la colaboración con asesoras o asesores jurídicos de las organizaciones de la sociedad civil a través de la figura de la coadyuvancia, esta se da de forma natural en todos los casos conocidos por la FEVDH. Las autoridades afirman que la coadyuvancia es tangible, perciben a las y los representantes como aliados en las investigaciones. Es así que acuerdan planes de trabajo en conjunto y diseñan estrategias que retoman diversas perspectivas, todas encaminadas al esclarecimiento de los hechos; consideran que por su cercanía con las víctimas, las acusadoras coadyuvantes facilitan información que ha contribuido a robustecer las carpetas. Las víctimas sienten mayor confianza y tranquilidad para emitir testimonios y compartir información, si cuentan con la compañía de sus representantes, esto debido a que por años han perdido la confianza en las autoridades.

Asimismo, el bagaje de las organizaciones en los temas involucrados en las investigaciones, ha permitido que aporten su experticia, tal es el caso de la incorporación de otras pruebas, como informes antropológicos y psicosociales para evidenciar los daños ocasionados. De igual forma, las organizaciones también gestionan y/o facilitan recursos para el traslado de testigos y otros recursos, como intérpretes o peritos.

¹⁴ Oficio: FGE-4C.5/1/2/496/2023.

En los casos llevados a los tribunales, la coadyuvancia cobra un mayor peso, pues las y los jueces saben que se están vigilando los intereses de las víctimas.

Algunas de las organizaciones entrevistadas para este reporte señalan que la FEVDH siempre se ha mostrado abierta a la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, pero otras no consideran que esto sea cierto.

De acuerdo con la información histórica, la FEVDH tiene 12 carpetas de investigación en las que hay al menos un individuo u organización coadyuvante, de las cuales 6 son por desaparición forzada.

INFORMACIÓN HISTÓRICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y DESAPARICIÓN FORZADA					
NÚMERO DE CARPETAS	NÚMERO TOTAL DE ORGANIZACIONES O INDIVIDUOS COADYUVANTES	DELITO	AÑO	MUNICIPIO	ESTATUS DE LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN DE ACUERDO A JUSTICIANET
1	1	DESAPARICIÓN FORZADA	2017	VALLE DE ALLENDE	SENTENCIA CONDENATORIA
2	2	DESAPARICIÓN FORZADA	2012	JUÁREZ	EN INVESTIGACIÓN
3	1	DESAPARICIÓN FORZADA	2012	JUÁREZ	EN INVESTIGACIÓN
4	1	DESAPARICIÓN FORZADA	2012	JIMENEZ	EN INVESTIGACIÓN
5	1	DESAPARICIÓN FORZADA	2022	DELICIAS	EN INVESTIGACIÓN
6	1	DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES	2019	GUAZAPARES	SENTENCIA CONDENATORIA
7	1	DESAPARICIÓN FORZADA	2021	CHIHUAHUA	INVESTIGACIÓN JUDICIALIZADA - VINCULACIÓN A PROCESO
8	1	HOMICIDIO AGRAVADO Y CALIFICADO	2012	CUAUHTÉMOC	EN INVESTIGACIÓN
9	1	HOMICIDIO AGRAVADO Y CALIFICADO	2010	CHIHUAHUA	EN INVESTIGACIÓN
10	1	HOMICIDIO CALIFICADO	2018	GUADALUPE Y CALVO	SENTENCIA CONDENATORIA
11	1	FEMINICIDIO	2020	CHIHUAHUA	SENTENCIA ABSOLUTORIA

12	1	TORTURA	2015	JUÁREZ	EN INVESTIGACIÓN
----	---	---------	------	--------	------------------

Resultados

Entre los principales logros obtenidos como resultado del modelo de persecución criminal de la Fiscalía Especializada, destacan los siguientes:

- Se obtuvo una sentencia histórica a nivel nacional por el asesinato de Julián Carrillo, defensor de la tierra, el territorio y recursos naturales de los pueblos indígenas y de su hijo, Víctor Carrillo. En la sentencia se reconoció a la comunidad rarámuri de Coloradas de la Virgen la calidad de víctima indirecta por el asesinato del activista y múltiples violaciones a derechos humanos. Se ordenaron medidas de reparación integral, tanto para las familias directas de las personas asesinadas, como para la comunidad a la que pertenecían. Entre las medidas, se contempló la reparación del daño moral y la realización de un acto público donde se reconozca a Julián Carrillo Martínez como defensor de derechos humanos. Asimismo, se condenó a medidas de rehabilitación y compensación a favor de quienes acrediten haber sufrido pérdidas económicamente valiables a raíz de los hechos materia del juicio. Este fue el primer juicio oral en el estado de Chihuahua en el que se desahogó un informe de análisis de contexto. Y de acuerdo a las organizaciones representantes, se incorporó un enfoque diferenciado y con pertinencia cultural a lo largo de todo el proceso.
- Se sentó un precedente en el sistema de justicia nacional, pues se reconoció la identidad de género de la activista de los derechos humanos de la comunidad trans, Mireya Rodríguez Lemus, al considerar el crimen como “feminicidio”. La investigación se realizó con enfoque diferenciado y con el acompañamiento de organizaciones de derechos humanos y de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Esta carpeta derivó en una sentencia en contra de la persona imputada, pero esta fue revocada en 2022. De acuerdo con la representante legal de las víctimas, esta decisión se dio por un tecnicismo en la necropsia.
- Se esclareció el homicidio del periodista Arturo Alba Medina. Como resultado del trabajo multidisciplinario y de los aportes del Análisis de Contexto, se determinaron las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la comisión del hecho delictivo, por lo que se logró identificar, localizar,

detener, vincular a proceso y sentenciar a los dos agresores del periodista a 16 años de prisión y más de 3 millones de pesos en reparación del daño.

- Se logró obtener una sentencia condenatoria contra un imputado consistente en 14 años y 4 meses de prisión, con una reparación del daño de 381 mil 979 pesos en julio de 2021 por el homicidio y privación de la libertad agravada del defensor de territorio, Juan Ontiveros Ramos y su hermano Isidro.
- Ante el contexto de discriminación para el personal de salud que atendía la contingencia sanitaria por Covid-19 en la entidad, la Fiscalía Especializada creó un Plan de Atención Prioritaria a Conductas Discriminatorias o Violentas cometidas contra el personal del Sector Salud por COVID-19. Como resultado de este trabajo, se resolvieron 6 casos penales por discriminación en contra del personal médico, mediante la celebración de acuerdos reparatorios entre víctimas y agresores, en los cuales se acordó la reparación integral del daño causado, siendo hechos inéditos en el país.
- En 2021, esta fiscalía fue la primera en la historia de la procuración de justicia del Estado de Chihuahua en diseñar e implementar un Plan de Persecución Penal, con lo que se establecen objetivos y lineamientos operativos anuales para su cumplimiento.
- Cruz Soto Caraveo, quien se encontraba desplazado desde 2014 con su familia, fue privado de la libertad el 13 de octubre de 2019 cuando circulaba por una brecha que va de Témoris a Los Llanos, del municipio de Guazapares. Fue asesinado, encontraron su cuerpo el 19 de octubre del mismo año. El caso fue llevado por la FEIVDH. El 17 de junio de 2021 lograron una sentencia de sólo 12 años 6 meses de prisión contra dos involucrados: Samuel Alejandro B.G y Paulino M.R., este último quien se desempeñaba como jefe de Seguridad Pública Municipal de Guazapares. El 19 de julio de 2022 Ismael Q. A. fue sentenciado a 16 años 8 meses de prisión por el delito de desaparición forzada cometida contra particulares. El Municipio debe disculparse públicamente por los hechos y la reparación del daño ordenada por el juez es de 313 mil 500 pesos. Los juicios fueron abreviados. En abril pasado detuvieron a Luis M. por el mismo delito y está en proceso aún. La familia de Cruz Soto Caraveo continúa desplazada, sin posibilidad de regresar con garantía de seguridad.

A pesar de que hay un sentido generalizado de satisfacción entre las víctimas y sus representantes en los casos llevados por esta fiscalía en cuanto a los resultados o

avances alcanzados, afirman que aún restan pendientes por atender. Siendo uno de ellos que se dé con los autores intelectuales de los delitos, pues aunque con el análisis de contexto y las labores de investigación y litigio se ha dado con los responsables materiales y se les ha dictado una sentencia, algunas organizaciones aspiran a que la FEVDH mantenga las investigaciones para conocer la posible actuación de los autores intelectuales e ir poco a poco, desentramando las estructuras criminales que influyen en diversos delitos. Incluso hay quienes cuestionan las decisiones de llevar o haber llevado los asuntos a juicio abreviado al considerar que se tenían las suficientes pruebas para sostener un juicio oral.¹⁵

III. Las unidades de la FEVDH

La FEVDH tiene dos unidades de investigación: la Unidad de Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Tortura y la Unidad de Investigación y Persecución de Delitos de Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares. La información presentada en este documento respecto a estas unidades se obtuvo mediante solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, entrevistas con organizaciones asesoras de las personas víctimas y con la titular general de la FEVDH. Las entrevistas con el personal específico de la primera unidad fueron negadas sin motivo alguno, y las entrevistas con la segunda unidad fueron negadas bajo el argumento de que en ese momento la Comisión Local de Búsqueda no tenía titular, aunque esta sea independiente de la unidad de investigación en cuestión. La entrevista con ambos funcionarios fue de nuevo solicitada en julio de 2023, sin obtener respuesta.

Esta sección también revisa la Unidad de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas del Estado y Testigos. Se omitió la Unidad De Atención Y Respuesta A Organismos De Derechos Humanos. Se considera que la Unidad de Análisis y Contexto ya fue abordada en la sección “El análisis de contexto” incluida en el numeral “Políticas y metodologías de investigación”.

Unidad de Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Tortura

Está encargada de investigar un repertorio amplio de delitos y específicamente se encarga también de investigar casos de tortura. De esta manera, la unidad cumple con la obligación del Estado de tener una fiscalía especializada en la materia.

¹⁵ De acuerdo a los testimonios, esta decisión ha sido consultada con las propias víctimas y las negociaciones han incluido la reparación integral del daño. También ha sido utilizada como una estrategia para no arriesgar el sentido de las decisiones judiciales.

Sin embargo, cabe destacar que esta unidad no tiene bajo su responsabilidad ningún caso de tortura propiamente, ya que no han alcanzado el puntaje suficiente en el test de priorización, esto pese a que, según la información de algunas organizaciones entrevistadas, Chihuahua tiene el tercer lugar en índices más altos de tortura, por lo que se considera entonces que en la entidad no se está cumpliendo con la Ley General cuyo espíritu es la existencia de instituciones independientes y especializadas, que en los hechos no es vigente.

Esta unidad de investigación, a la fecha se ha encargado de investigar delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos.

Unidad de Investigación y Persecución de Delitos de Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares

La Unidad de Investigación de Desaparición Forzada es una de las más demandadas dentro de la FEVIDH, por la cantidad de casos de desaparición que se registran en la entidad. De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, al 16 de mayo de 2023 había 3,550 personas desaparecidas y no localizadas en el estado de Chihuahua.

La Unidad lleva actualmente dos casos de Ciudad Juárez, uno Chihuahua, otro de Delicias y de Jiménez por el delito de desaparición forzada, un caso de Jiménez y otro de Delicias. Esto sin tomar en cuenta los casos que acompaña o colabora.

De acuerdo con la lista oficial del personal de la FEVDH, esta unidad de investigación contaba con 12 personas en 2022, de las cuales 6 son agentes del Ministerio Público y 6 son policías de investigación comisionados por la AEI. Esta cifra representa una reducción de personal, ya que en el año 2021 contaba con 15 elementos.

La Comisión Local de Búsqueda

La Comisión Local de Búsqueda (CLB) del estado de Chihuahua es la única a nivel nacional que se encuentra dentro de la estructura de una fiscalía y que no depende directamente de la secretaría de gobierno del estado. Esto tiene ventajas y desventajas, de acuerdo con las personas entrevistadas.

Existen preocupaciones respecto a las implicaciones de que la CLB pertenezca a una fiscalía. Por ejemplo, se cree que esto puede coartar su autonomía, ya que la persona titular de la comisión trabaja dentro de una jerarquía que responde a la FEVDH y a su vez la FGE, lo que puede representar trabas burocráticas que entorpezcan las búsquedas, esto es así que incluso organizaciones entrevistadas

afirman que prefieren acudir directamente con las unidades de investigación para realizar la búsqueda o rastreo, debido a la sobrecarga de la CLB.

Otras organizaciones también consideran que es indispensable una mayor coordinación entre la CLB y las unidades de investigación

De acuerdo con la información oficial disponible, la CLB cuenta con 19 personas empleadas, las cuales deben de atender búsquedas y rastreos en los 247 mil 412.6 kilómetros cuadrados del estado. Es decir, una persona por cada 13 mil kilómetros cuadrados.

Entre el personal de la CLB se encuentran dos peritos, un antropólogo, dos criminólogos iniciados, un perito retratista y ocho policías de investigación de la Agencia Estatal de Investigación como personal comisionado, además de los agentes del Ministerio Público.

De acuerdo con la titular de la FEVDH, el hecho de que la CLB esté dentro de la fiscalía es una ventaja, ya que “quienes están en campo son ministerios públicos”, además de tener agentes estatales de investigación a su cargo. Además, la CLB puede disponer de los recursos humanos y materiales de la FEVDH a la hora de realizar búsquedas y rastreos, así como de poder coordinarse más fácilmente con otras fiscalías.

La CLB realizó 560 operativos de búsqueda desde su creación hasta el día 28 de marzo de 2023. La siguiente tabla divide estos operativos por zona y año. Es importante señalar que, la fiscalía zona noroeste es de reciente creación, razón por la cual no cuenta con registros todos los años.

OPERATIVOS EFECTUADOS POR ZONA					
	2019	2020	2021	2022	2023 (Corte al día 28 de marzo de 2023)
ZONA CENTRO	21	31	50	60	13
ZONA OCCIDENTE	22	19	29	91	5
ZONA SUR	19	15	7	10	4
ZONA NORTE	31	42	81	72	21
ZONA NOROESTE	****	****	****	11	3
TOTAL	93	107	167	244	46

La Unidad de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos

Esta Unidad como su nombre lo indica, no tiene facultades de investigación sino de proporcionar medidas de protección tanto a testigos protegidos en diferentes investigaciones de cualquier fiscalía especializada, así como a personas defensoras de derechos humanos o periodistas que se encuentren en riesgo por su labor.

Según la propia información de la FEVDH, la UEP tiene un carácter proactivo y continuamente se encuentra monitoreando medios de comunicación para evaluar si alguna persona defensora de derechos humanos o periodista se encuentra en riesgo y de ser así, se actúa de inmediato y se activan los protocolos de protección.

Otra forma de activar los protocolos es que la persona defensora de derechos humanos o periodista lo solicite personalmente o a través de alguna organización, ya sea directamente a la FEVDH o a través de la autoridad local más cercana.

Al estar dentro de la estructura de la FEVDH, la Unidad de Protección comparte algunas de sus ventajas y desventajas. Por una parte, la centralización puede ser una ventaja en cuanto al factor de la confianza, pero es una desventaja en cuanto al alcance que tienen en el territorio.

Entre las medidas de protección, seguridad y prevención que puede proporcionar se encuentran: rondines de policía en el domicilio o lugar de trabajo de la persona beneficiada, alojamientos temporales, resguardo, custodia, protección, suministro de alimentos, renta de inmuebles, menaje, pago de servicios públicos, traslados dentro y fuera del territorio estatal, atención jurídica, atención psicológica, instalación de cámaras de vigilancia en domicilios particulares, entre otras.

Su presupuesto en 2020 era de 5 millones 582 mil 519 pesos mexicanos y este ha aumentado poco a poco. En 2022, la UEP contaba con 7 millones 394 mil 984 pesos y 20 personas a su disposición, entre agentes del M. P., policía investigadora de la AEI, psicólogos, trabajadores sociales y un supervisor administrativo. Este personal tiene su base en la capital del estado y en una subsede en Juárez. Para el resto del estado se tienen que apoyar en el personal disponible de otras agencias de seguridad.

Este es uno de los problemas señalados por organizaciones de periodistas y de personas defensoras de derechos humanos que salieron a la luz durante los diálogos organizados por el gobierno federal en la ciudad de Chihuahua como

consulta para la creación de una nueva Ley General de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos.

Al estar localizados en los centros urbanos del estado y depender de otras agencias de seguridad para actuar en casos de emergencia, la UEP relega su responsabilidad de protección a las autoridades locales. Esto es preocupante si se toman en cuenta que entre el 40 y el 50 por ciento de las agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos provienen de autoridades locales, principalmente de policías municipales, una afirmación que en varias ocasiones ha repetido el subsecretario de derechos humanos a nivel federal, Alejandro Encinas.

En marzo de 2022, la UEP realizó la campaña de difusión “cuidando tu voz”, dirigida a las Presidencias Municipales y Direcciones de Seguridad Pública Municipal del estado con el fin de dar a conocer el funcionamiento de la UEP y sensibilizar a las autoridades locales.

Hasta la fecha no se ha llevado a cabo ningún programa, evento o acercamiento de parte de la UEP para dar a conocer sus protocolos, posibilidades, limitantes o planes entre el gremio periodístico, más allá de su participación en la consulta organizada por la subsecretaría de derechos humanos en la ciudad de Chihuahua.

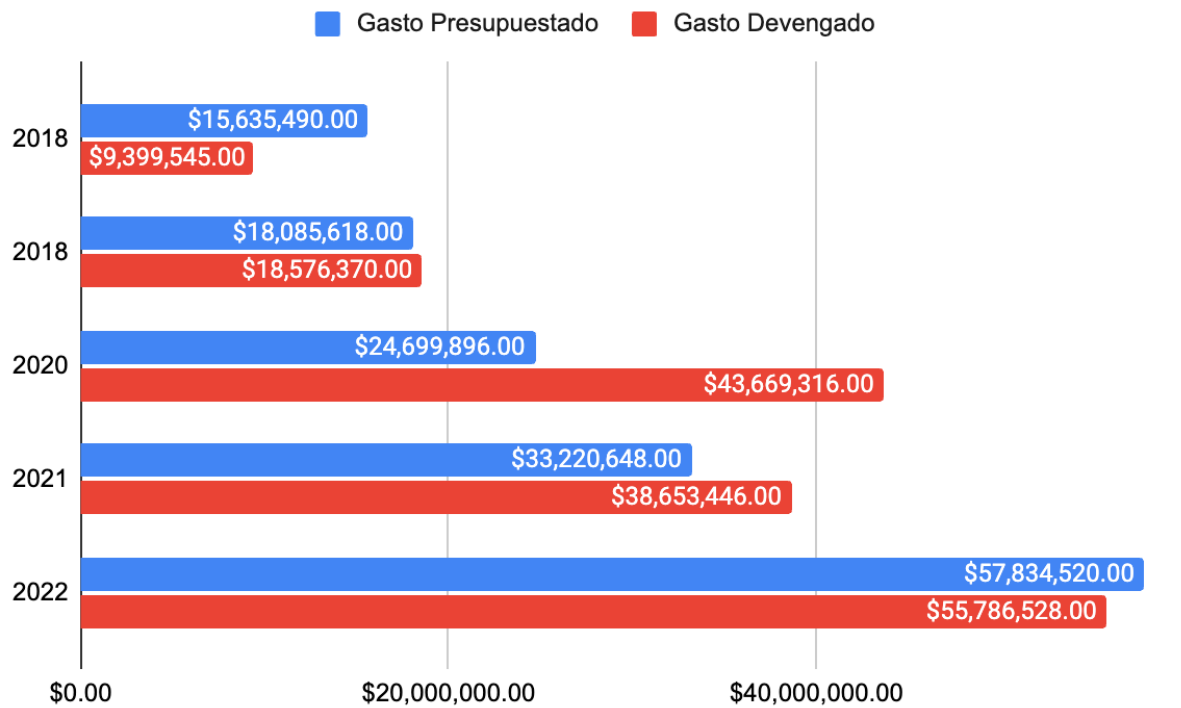
IV. Capacidades institucionales

Análisis presupuestario de la Fiscalía Especializada

Una de las maneras más importantes para conocer las prioridades de los gobiernos locales es analizar los presupuestos asignados, así como el dinero total empleado en el funcionamiento de las instituciones.

Para iniciar, es relevante mencionar, que los presupuestos aprobados al inicio de cada ejercicio presupuestal de gobierno, pueden ser modificados durante el año, teniendo variaciones considerables entre el dinero presupuestado y el gasto devengado por la entidad gubernamental.

A partir de la información presupuestaria obtenida a través de los portales de transparencia de Hacienda de Gobierno del Estado y solicitudes de información realizadas a la Fiscalía General del Estado, es que se obtuvo la siguiente información:



16

De acuerdo con esta información, la FEVDH casi ha cuadruplicado el presupuesto designado desde su creación. Sin embargo, como se puede notar en la siguiente tabla, el porcentaje del total del gasto devengado por la FEVDH no llega al 2% del total que ha gastado la Fiscalía General del Estado en ninguno de los años.

Porcentaje del total devengado por la Fiscalía General del Estado			
	Fiscalía General	FEVDH	Porcentaje
2018	\$4,337,928,337.58	\$9,399,545.00	0.22%
2018	\$4,676,952,386.00	\$18,576,370.00	0.40%
2020	\$2,819,669,017.00	\$43,669,316.00	1.55%
2021	\$2,855,464,033.00	\$38,653,446.00	1.35%
2022	\$3,891,903,232.00	\$55,786,528.00	1.43%

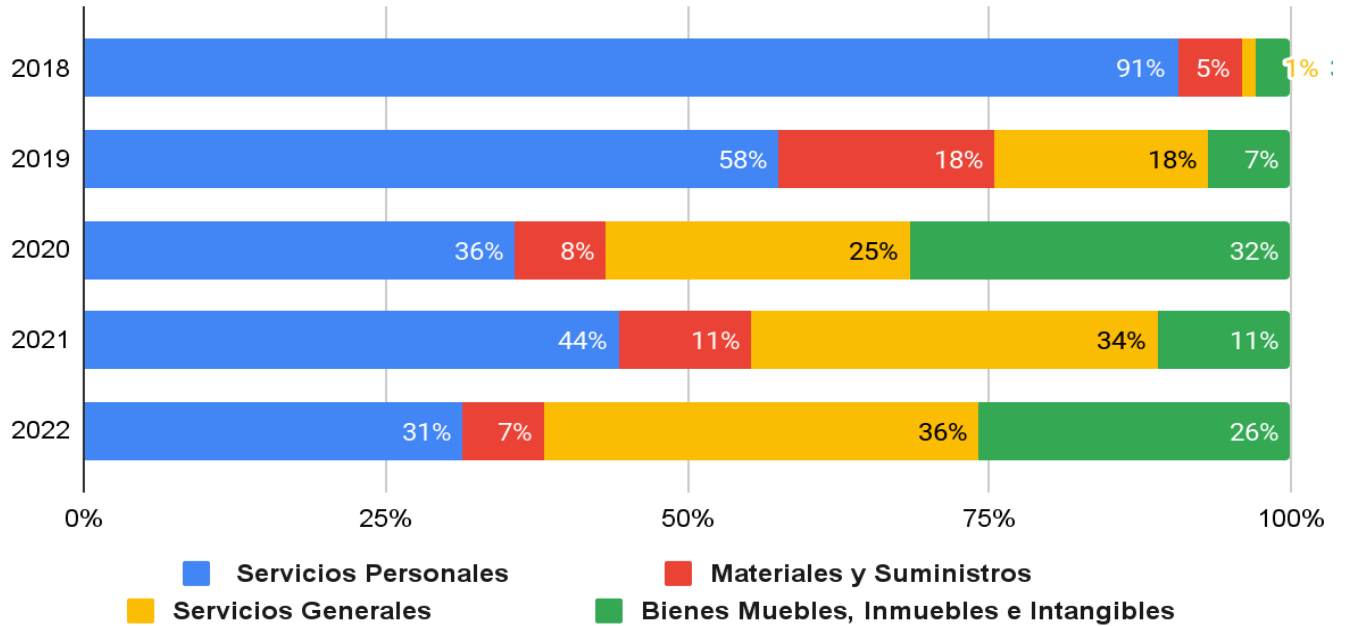
¹⁶ Fuente: realización por la organización Política Colectiva a partir de información obtenida en la Plataforma de Hacienda de Gobierno del Estado y solicitudes de información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia.

También se obtuvo información financiera de la FEVDH de acuerdo a la Clasificación del Gasto. Los organismos públicos están obligados a organizar y clasificar su gasto en los siguientes nueve rubros, de acuerdo a la Ley de Contabilidad Gubernamental:

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022
Servicios Personales	\$8,516,016.00	\$10,692,535.00	\$15,610,410.00	\$17,115,729.00	\$17,535,103.00
Materiales y Suministros	\$503,876.00	\$3,336,580.00	\$3,303,129.00	\$4,259,898.00	\$3,712,386.00
Servicios Generales	110,889.00	\$3,285,804.00	\$10,949,417.00	\$12,995,748.00	\$20,134,065.00
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	\$0.00
Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	268,764.00	\$1,261,451.00	\$13,806,360.00	\$4,282,071.00	\$14,404,974.00
Inversión Pública	0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	\$0.00
Inversiones Financieras y Otras Provisiones	0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	\$0.00
Participaciones y Aportaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda Pública	0.00	\$0.00	0.00	\$0.00	\$0.00
Total del gasto devengado	9,399,545.00	\$18,576,370.00	\$43,669,316.00	\$38,653,446.00	\$55,786,528.00

De manera más ilustrativa, se puede observar en la siguiente gráfica el porcentaje que se gasta en cada uno de los capítulos del gasto gubernamental:

Gasto por Capítulo



Mediante la información obtenida se puede observar que la FEVDH gasta cada vez un menor porcentaje de su presupuesto en servicios personales, es decir, todos los pagos que incluyen sueldos, compensaciones, gratificaciones y bonos que las personas reciben por su trabajo.

Porcentaje del total ejercido en servicios personales	
2018	90.60%
2019	57.56%
2020	35.75%
2021	44.28%
2022	31.43%

Sin embargo, aunque el porcentaje del total ejercido en servicios personales sea menor, la cantidad ha ido en aumento consistentemente, al pasar de \$8 millones 516 mil 016 pesos utilizados en este rubro en 2018, a \$17 millones 535 mil 103 pesos en 2022, un incremento de más del doble en cuatro años.

Otra de los hallazgos importantes es el incremento del gasto en el capítulo denominado Servicios Generales, en donde pasó de significar el 1% del total del presupuesto de la Fiscalía, a un 36% en el 2022. superando el gasto en Servicios Personales. Algunas de los conceptos a los cuales se refiere dicho Capítulo y su presupuesto devengado en 2022 son:

Servicios generales 2022	Gasto
Servicios Integrales Y Otros Servicios	\$1,160,000.00
Arrendamiento De Edificios	\$574,831.00
Arrendamiento De Equipo De Transporte	\$3,289,728.00
Servicios De Consultoría Administrativa, Procesos, Técnica Y En Tecnologías De La Información	\$1,741,678.00
Servicios De Capacitación	\$495,750.00
Servicios De Apoyo Administrativo, Traducción, Fotocopiado E Impresión	\$44,120.00
Servicios De Apoyo Administrativo, Traducción, Fotocopiado E Impresión- Consolidada	\$19,120.00
Servicios De Protección Y Seguridad	\$4,558,036.00
Servicios De Vigilancia	\$895,056.00
Servicios De Vigilancia Monitoreo	\$71,163.00
Comisiones Edenred	\$24,840.00
Reparación Y Mantenimiento De Equipo De Transporte	\$1,490,847.00
Servicios De Limpieza Y Manejos De Desechos	\$718,272.00
Pasajes Aéreos	\$246,249.00

Servicios generales 2022	Gasto
Pasajes Terrestres	\$32,446.00
Viáticos En El País	\$2,965,254.00
Impuestos Y Derechos	\$29,120.00
Impuestos Sobre Nómina Y Otros Que Se Deriven De Una Relación Laboral	\$1,777,555.00
Total Servicios Generales	\$20,134,065.00

Se advierte una gran inversión en servicios de protección y seguridad, arrendamiento de servicios de transporte así como viáticos en el país.

Recursos humanos

A través de solicitudes de información se obtuvo el número de personas que han trabajado en dicha institución desde el año de su creación:

Año	Número de personas empleadas directas	Número de personas de la Agencia Estatal de Investigación comisionadas a labores de la FEVDH ¹⁷	Personas contratadas por honorarios	Total
2018	19	4	0	23
2019	49	25	0	74
2020	54	19	0	73
2021	58	33	11	102
2022	60	26	12	98

¹⁷El sueldo de las personas comisionadas de la Agencia Estatal de Investigación se eroga a través de dicha entidad y no está a cargo de la FEVDH.

Además, se llevó a cabo un análisis del número de personas empleadas por Unidad de la Fiscalía Especializada¹⁸:

Unidad de la FEVDH	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Comisión Local de Búsqueda de Personas Desaparecidas</i>	0	11	15	19	19
<i>Oficina Del C. Fiscal Especializada en Investigación de Violaciones a Derechos Humanos</i>	0	6	7	8	8
<i>Unidad de Análisis y Contexto</i>	0	2	2	2	2
<i>Unidad de Atención y Respuesta a Organismos de Derechos Humanos</i>	0	9	10	13	14
<i>Unidad de Invest. de Violación a Derechos Humanos y Tortura</i>	23	16	16	14	13
<i>Unidad de Invest. y Persecución de Delitos de Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares</i>	0	11	10	15	12
<i>Unidad de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas del Estado y Testigos protegidos</i>	0	19	13	20	20

Como se puede observar en la tabla anterior, el incremento de personal en casi todas las unidades de la FEVDH ha sido consistente excepto en dos de ellas: la Unidad de Investigación de Violación a Derechos Humanos y Tortura y la Unidad de Análisis y Contexto.

En cuanto a la Unidad de Análisis y Contexto, de acuerdo con esta información, ésta sólo ha tenido dos personas contratadas desde su creación. En las listas oficiales disponibles¹⁹, la titular aparece como trabajador “eventual”, mientras que otro empleado tiene la figura de “base”. En entrevista, la titular declaró que su

¹⁸ Tabla elaborada a partir de la información presentada en el anexo al oficio: FGE-4C.5/1/2/326/2023. No se toman en cuenta las personas contratadas por honorarios, ya que en la información recibida no mencionan a qué unidad fueron asignadas.

¹⁹ Anexo al oficio: FGE-4C.5/1/2/208/2023

unidad cuenta con “por lo menos, siete personas”. Sin embargo, este número no se refleja en en las listas oficiales.

También se tuvo acceso un listado²⁰ de personas contratadas “por honorarios”, de las cuales todas causaron baja el 31 de diciembre de 2021, fueron recontratadas el 8 de enero de 2022 y luego volvieron a causar baja el 31 de diciembre del mismo año. La lista no especifica en qué unidad trabajan estas últimas personas, por lo que no es posible saber en qué unidad trabajan o trabajaron.

La duda sobre el número de personas que trabajan en la Unidad de Análisis y Contexto fue presentada a la oficina de comunicación social de la FEVDH, pero no fue resuelta. En caso de que el resto del personal estuviera contratada bajo esta figura de “honorarios”, significaría que más del 70 por ciento del personal de esta unidad trabaja en condiciones precarias, sin prestaciones sociales.

La falta de personal en esta unidad ha sido una característica que ha llamado la atención de Juan Pablo Hinestrosa desde su creación. De acuerdo con este asesor internacional, la Unidad de Análisis y Contexto podría crecer en tamaño y buscar personas con experiencia en otros campos, como la cartografía o la matemática, y no limitarse a experiencias en psicología y criminalística.

Proceso de selección y características que distinguen al personal

Como ocurre en el resto de las instituciones de procuración de justicia en Chihuahua y en el país, los recursos humanos no alcanzan para atender las altas exigencias de justicia de la ciudadanía. Esta situación no es la excepción en la Fiscalía de derechos humanos, en donde actualmente laboran 86 personas entre trabajadores y trabajadoras eventuales, de base, comisionados y comisionadas hasta el cierre de 2022. Además, hay 12 personas que trabajan en la modalidad “por honorarios”, el 17.39 por ciento del personal. Debido a que la competencia de esta fiscalía es de alcance estatal, la plantilla resulta escasa para cubrir las necesidades que se presenten a lo largo del estado.

A pesar de lo anterior, aunque las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de la Fiscalía coinciden en que los recursos humanos y materiales nunca serán suficientes, resaltan la importancia del perfil del personal, siendo este una de las características que distingue a la institución.

²⁰ En el mismo anexo mencionado anteriormente

La primera investigación tomada en cuenta para la elaboración de este personal estableció que, de acuerdo a la información proporcionada por la FEVDH, entre los criterios que se consideraron para definir el perfil y seleccionar al personal estaban:

- Que las personas aspirantes fueran jóvenes.
- Que fuera su primera experiencia dentro del sistema judicial en Chihuahua.
- Contar con un historial académico relevante (experiencias académicas, campeonatos de litigio, certificado de egresos).
- Revisión de sus registros durante el curso en la academia (formación como fiscal, perito y policía).
- Evaluación de su sentido de vocación y empatía con el tema. Para esto se aplicó un instrumento diseñado por el Instituto Estatal de Seguridad Pública, que incluía preguntas relacionadas con derechos humanos, consecuencias y naturaleza de delitos.
- Voluntad de formar parte de la institución, con el de evitar designaciones arbitrarias.

Dicho por la mayoría del equipo operativo y de representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas en la primera etapa de este investigación, estas características eran importantes para evitar repetir prácticas o vicios comunes en la labor de las instituciones tradicionales de persecución criminal. Aunado a que el personal cuenta con mayor vocación de servicio y se muestra más motivado a aprender, su juventud facilita los procesos de deconstrucción y sensibilización y cuentan con mayor disposición para incorporar metodologías y enfoques innovadores, así como para implementar nuevas formas de trabajo (en equipo, de forma multidisciplinaria y con gran carga de trabajo en campo). Además, también se cuenta con personal con amplia experiencia en materia forense y litigio, lo que brinda una oportunidad para el intercambio de aprendizajes y visiones. Para algunas personas es importante aumentar la cantidad de agentes del M.P. experimentados en el quehacer de todas las etapas procesales, para de esta forma, no invertir tanto tiempo en el proceso de aprendizaje para las personas con menos historial profesional.

Sin embargo, la información revisada en la segunda investigación no permitió confirmar estas aseveraciones, especialmente la referente a que fuera la primera experiencia de la persona en la fiscalía. En 2018, fecha en la que la FEVDH comenzó a operar, la gran mayoría del personal provenía de otras áreas de la FGE, algunas

personas de las cuales comenzaron su carrera en 2000, 2005, 2008, o 2010. Sólo 8 personas, de 23, iniciaron su carrera en la fiscalía (cualquier fiscalía dentro de la FGE) entre 2017 y 2018 y podrían considerarse de nuevo ingreso. De estas, 4 eran personal comisionado de la Agencia Estatal de Investigación (AEI). Es decir, el 34.78 por ciento eran de nuevo ingreso.

Esta tendencia se niveló poco a poco en los años siguientes. Así, en 2019 la plantilla incrementó considerablemente de 23 a 74, incluyendo a 25 personas comisionadas de la AEI. Del total, 31 personas comenzaron su carrera en la fiscalía (sin importar en qué fiscalía), entre 2017 y 2019. Es decir, el 41.89. En 2020, la proporción de personas de “nuevo ingreso” (entre 2017 y 2020) era de 36 a 73, es decir, el 49.31 por ciento. Si seguimos ampliando el intervalo considerado como nuevo ingreso para incluir a aquellas personas que entraron a cualquier organismo dependiente de la FGE de 2017 a 2023, entonces en 2023 la proporción sería de 50 a 85, el 58.82 por ciento. Estos cálculos se realizaron sin tomar en cuenta a las 12 personas que trabajan o trabajaban personal “por honorarios”.

En cuanto a la juventud de las personas como una de las características buscadas para la conformación del equipo, no fue posible corroborarlo con la información obtenida y este punto fue negado por la oficina de comunicación social de la FEVDH.

Oportunidades de capacitación y sensibilización

De acuerdo con la información recabada en la primera versión de este informe, una característica de la FEVDH es su apuesta por fortalecer los conocimientos y habilidades de quienes conforman su equipo.

Aunado a los cursos, la institución también cuenta con una certificación desarrollada por el Instituto Estatal de Seguridad Pública de acuerdo a los lineamientos de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas para 19 agentes del M.P.; de igual forma, 5 agentes del M.P. están certificados por el mismo Instituto, en investigación y persecución de delitos en contra de periodistas; mientras que 15 agentes cuentan con la certificación conforme a la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros.

De acuerdo a la propia experiencia de los operadores y operadoras de la institución, las capacitaciones les han aportado recursos para tener más tacto con las personas, tanto víctimas como testigos. También reconocen que desconocían protocolos de actuación en casos que involucran a pueblos indígenas y personas

de la diversidad sexual y que, como resultado de los múltiples cursos, lograron entender mejor la discriminación de la que son objeto y a atenderles de manera diferenciada.

En cuanto a las metodologías de investigación, los cursos les han aportado herramientas para integrar mejor las carpetas y saber cómo adoptar los informes de análisis y contexto, además de comprender mejor la naturaleza de las violaciones a derechos humanos, como la desaparición forzada, delitos cometidos en contra de periodistas y defensores de derechos humanos, así como personas de la comunidad LGBT+.

Cabe hacer mención que además de la participación del Instituto Estatal de Seguridad Pública, la oferta de capacitación y formación ha sido posible gracias a la colaboración con organizaciones de derechos humanos, organismos y expertos internacionales.

Recursos materiales

El panorama en cuanto a los recursos financieros y materiales no es distinto a lo que ocurre con los presupuestos para recursos humanos. Aunque la mayoría del equipo de la Fiscalía Especializada afirmó que han podido salir avante con las herramientas y recursos que tienen para desempeñar sus funciones, señalan que la provisión de recursos podría mejorar.

Debido a las dinámicas del trabajo de investigación, el personal requiere viajar fuera de la ciudad en reiteradas ocasiones (por periodos prolongados) y en situaciones de urgencia, por lo que la gestión de viáticos y vehículos puede resultar engorrosa, aunque afirman que el área administrativa siempre ha apoyado y entendido sus necesidades.

Por su parte, hay organizaciones que consideran que la Fiscalía sí cuenta con un presupuesto suficiente, pero que no ha sido distribuido adecuadamente. Mientras que otras organizaciones que acompañan víctimas, desconocen los trámites que conlleva la gestión de recursos para realizar las diligencias y, en su mayoría, comentan que no se han detenido los trabajos argumentando falta de recursos. En ocasiones son las propias organizaciones quienes cubren algunos costos de traslado, alimentación y hospedaje de víctimas y testigos. Lo mismo ocurre con el apoyo que proporciona la CEAVE.

En cuanto a los recursos otorgados al personal de la fiscalía, se observan dificultades para cubrir viáticos, como gasolina o alimentos, por lo que, en algunas ocasiones, el personal los solventa con sus propios recursos.

Adicionalmente, el equipo de esta dependencia señala que aunque se les han proveído herramientas de trabajo, consideran necesario contar con vehículos propios (y discretos) y más tecnologías para la investigación.

V. Recomendaciones

El modelo de persecución criminal de esta Fiscalía, de acuerdo tanto a sus usuarios como equipo operativo, está en el camino para contribuir a la disminución de la impunidad en el sistema judicial de Chihuahua. Al ser una institución de reciente creación y que implementa nuevas metodologías y enfoques de investigación, todavía no es posible evaluar el impacto real a mediano y largo plazo. Además, la reducción de la impunidad no se logrará exclusivamente con las metodologías y políticas de esta fiscalía, también es importante que las acciones de combate a la impunidad vayan acompañadas de la voluntad política de los altos mandos y del personal operativo para evitar la corrupción o colusión con los grupos criminales involucrados.

De igual forma, para las víctimas y sus acompañantes, el modelo será exitoso en la medida en que se logren precedentes que impacten en otros casos y no se limite a la resolución de los casos atendidos por esta fiscalía. De ahí que la apuesta para la creación de esta institución surgió con la encomienda de contar con una política de priorización de casos que pudieran significar repercusiones judiciales y sociopolíticas en situaciones similares. Lo anterior se puede ejemplificar con los casos de asesinatos a personas defensoras de los derechos de pueblos indígenas y de la diversidad sexual, pues desde que son investigados y posteriormente cuentan con una resolución judicial, se está mandando una señal a los perpetradores y/o posibles perpetradores de otros casos, de tolerancia cero y de combate a la impunidad en estas graves violaciones a derechos humanos.

Asimismo, se espera que con la implementación de la metodología de análisis y contexto no se limite a la elaboración de productos de inteligencia, sino que se generen análisis situacionales para evidenciar los esquemas delictivos, las múltiples violaciones a los derechos humanos y la sistematicidad en que ocurren. A partir de esos escenarios, el abordaje de la incidencia delictiva permitirá influir en mayores casos y reducir su ocurrencia, al mismo tiempo que se da con los líderes de los grupos criminales que suelen ser los autores intelectuales de los delitos.

Sumado a lo anterior, para que el modelo propuesto e implementado por esta fiscalía impacte positivamente en la disminución de la impunidad, la aplicación de la ley y el entendimiento de las y los juzgadores sobre los hechos, el contexto en que ocurren y las afectaciones e implicaciones sociales, también será vital para

obtener sentencias justas y reparatoras para todas las víctimas. En este sentido, la tarea de integración de las pruebas y la valoración de los daños deberá contemplar medidas de reparación integral para las víctimas, incluyendo medidas de no repetición, con lo que se generarán precedentes para casos similares.

Finalmente, las investigaciones llevadas a cabo por la Fiscalía de derechos humanos implican que se destinen mayores recursos derivado de los requerimientos de la priorización de casos (trabajo exhaustivo, diligente y expedito) y del análisis de contexto, por lo que la suficiencia de recursos humanos, materiales y financieros también será un factor para que el modelo logre los resultados esperados.

A partir de lo anterior, se emiten las siguientes recomendaciones para fortalecer el desempeño de la FEVDH durante la administración estatal que recién comienza:

1. Explorar la posibilidad de transitar a una estructura con independencia y autonomía, especialmente por verse involucrada en la investigación de asuntos que pueden involucrar a elementos del propio sistema de procuración de justicia. De igual manera, se sugiere modificar el proceso de selección de la persona que ocupe la titularidad de la institución y considerar un perfil que cuente con: especialidad en la materia; que tenga conocimientos sobre derechos humanos (con énfasis en los derechos de las víctimas); que muestre habilidades de liderazgo y dirección, entre otras cualidades relacionadas con su empatía, sensibilidad y compromiso. Una buena práctica sería que el nombramiento sea consultado con las organizaciones y colectivos de víctimas de la entidad, por lo que se recomienda revisar mecanismos para la designación de titulares en fiscalías similares.²¹
2. Socialización al interior de la Fiscalía General del Estado sobre la naturaleza, competencia y alcance de la Fiscalía Especializada. Específicamente compartir e informar sobre la política de priorización de casos, su objetivo y forma de operar, esto con la finalidad de facilitar la colaboración entre las unidades de investigación y facilitar el entendimiento sobre los tipos de asuntos que puede atender la FEVDH.
3. Potenciar la implementación de nuevas metodologías de investigación que permitan combatir casos de macrocriminalidad. Capitalizar los alcances de

²¹ Como el proceso de selección de la persona titular de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas de Jalisco

la unidad de análisis y contexto para que sirva como punto de partida de las investigaciones y no sea una herramienta complementaria.

4. Revisión del instrumento utilizado para valorar los criterios de priorización de casos, y, de ser necesario, realizar las adecuaciones pertinentes de la mano de las y los expertos en la materia, así como de la sociedad civil.
5. Asignación presupuestal suficiente para su adecuado funcionamiento. Al tratarse de una Fiscalía centralizada y de cobertura estatal, las labores de investigaciones implican mayores gastos para su operación (gastos de viaje, vehículos y gasolina, entre otros), por lo que se requiere contar con recursos financieros y materiales para el óptimo desempeño de las funciones.
6. Mejorar las condiciones laborales de todas las personas que conforman la dependencia como una medida de reconocimiento a su nivel de especialización y labor social que realizan.
 - Homologación de sueldos y compensaciones en todas las plazas; prestaciones como el bono de riesgo; asignación de más plazas para cubrir las necesidades de la Fiscalía; ampliar la plantilla de policías de investigación.
 - Atender el desgaste emocional y el síndrome de quemamiento ocasionados por la naturaleza del trabajo (situaciones de injusticia, dolor, empatía con las víctimas, carga de trabajo y cuidar de la salud mental del personal a través de un programa de atención psicológica especializada y grupos de contención emocional.
 - Implementar un sistema de servicio profesional de carrera propio para la Fiscalía Especializada con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de las acciones contando con la permanencia y/o ingreso de personal con la experticia y cualidades requeridas para el tipo de investigaciones que se efectúan.
7. Implementar medidas de protección para salvaguardar la integridad del personal, tanto en trabajo de oficina como en campo: contar con mecanismos de vigilancia en el exterior del edificio y proporcionar vehículos adecuados y armas al personal (agentes del M.P.) que realiza trabajo de campo en zonas de alta incidencia delictiva y están expuestos a situaciones de riesgo por el tipo de investigaciones.

8. Contar con instalaciones más amplias y adecuadas para trabajar y evitar que el hacinamiento influya en el desempeño del personal.
9. Realizar una modificación a la ley orgánica de la Fiscalía General del Estado para que sea obligatorio que las unidades de investigación de las Fiscalías de Distrito que conocen casos que impliquen búsqueda de personas desaparecidas, sean comunicados inmediatamente a la Comisión Local de Búsqueda para realizar las acciones pertinentes.
10. Atendiendo a la política criminal de priorización de casos, comunicar con la sociedad los objetivos de esta fiscalía y realizar ejercicios permanentes de rendición de cuentas²² sobre los resultados alcanzados y sus impactos en términos de avance hacia una sociedad más justa y en paz.
11. Incorporar la participación ciudadana a través de consejos o comités ciudadanos en la elaboración del plan de persecución penal y en el diseño de la currícula de capacitación y certificación.
12. Organizar información estadística clara acerca de las investigaciones en manos de esta fiscalía para poder presentar a los organismos estadísticos correspondientes de la FGE y la FGR, que sirvan para medir niveles de criminalidad y su combate a nivel estatal en temas tan importantes como la violación grave a los derechos humanos.

Las buenas prácticas de la Fiscalía Especializada deberían ser documentadas y pasar por un proceso de institucionalización, de forma que se mantengan y permanezcan en el tiempo.

1. Establecer el diseño y ejecución de un plan de persecución penal como herramienta que sirva para guiar y evaluar las operaciones estratégicas de la Fiscalía Especializada.
2. Se recomienda continuar con el proceso de selección del personal implementado para la incorporación de la plantilla actual de la Fiscalía, considerando los siguientes aspectos en la definición del perfil deseable:
 - a. Historial académico relevante, incluyendo especialidades y/o posgrados

²² A través de boletines en medios de comunicación masivos, campañas en redes sociales y campañas focalizadas.

- b. Demostración de conocimientos amplios en derechos humanos y litigio estratégico
- c. Voluntad e interés en formar parte de la institución
- d. Cumplimiento de los exámenes de confianza
- e. Sensibilidad y empatía con los temas

También se sugiere que el Instituto Estatal de Seguridad Pública destine una academia para la formación del personal de esta fiscalía, con las especialidades y certificaciones necesarias.

3. Definir un programa de desarrollo y actualización profesional que incluya las ofertas de capacitación y sensibilización a cursar por todo el personal para adquirir conocimientos y herramientas para desempeñar mejor su trabajo. Será importante cuidar que los espacios de formación sean compatibles con los horarios y cargas laborales.
4. Atender al reglamento de la Fiscalía Especializada para que se mantenga operando de forma centralizada, ya que el no tener presencia en las Fiscalías de Distrito es una medida que obedece a cuestiones de protección para cuidar la labor de investigación y evitar infiltraciones, malos manejos y actos de corrupción que puedan afectar la resolución de los asuntos.

Por último, de acuerdo a los factores antes señalados, el modelo de persecución criminal de la Fiscalía de derechos humanos pudiera replicarse en otras unidades de investigación y fiscalías especializadas. Especialmente, considerando que una gran variedad de delitos investigados por las unidades ordinarias, están relacionados con los grupos criminales que predominan en la entidad, y otros, como el feminicidio, tienen lugar en un mismo contexto sociocultural y responden a patrones y conductas delictivas similares.

Tomando en cuenta la proporción de recursos que se requieren para investigar bajo una política de casos priorizados, se recomienda incorporar algunos estándares internacionales exigidos para el acceso a la justicia, y metodologías como la de análisis de contexto que ayuden a mejorar la calidad en las investigaciones.

De igual forma, el trabajo multidisciplinario en las diferentes etapas procesales es una buena práctica que podría ser retomada por las unidades ordinarias a fin de complementar los enfoques de investigación, proponer más hipótesis, aportar mayores evidencias y lograr mejores resultados.

Lo anterior podría abonar a permear una visión de protección y garantía de derechos humanos y disminución de la impunidad en delitos que atenten contra las libertades fundamentales de la ciudadanía.