

## CAPÍTULO CUARTO

### SISTEMA DE JUSTICIA, RESISTENCIA Y RÉGIMEN DE IMPUNIDAD

Jeraldine del CID  
Mayra ORTIZ OCAÑA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Coaliciones promotoras como mecanismo intermedio entre las demandas sociales y las respuestas estatales.* III. *Rol de las coaliciones promotoras en y hacia el sistema de justicia.* IV. *La dimensión “demanda social” en las diferentes entidades federativas.* V. *La respuesta estatal multinivel.* VI. *La respuesta estatal en los diferentes estados.* VII. *Nuevo León.* VIII. *Coahuila.* IX. *Chihuahua.* X. *Semejanzas entre las respuestas de los estados.* XI. *Conclusiones.* XII. *Bibliografía.*

#### I. INTRODUCCIÓN

El interrogante alrededor del que se articula este capítulo es: ¿cómo han respondido las autoridades locales en Coahuila, Nuevo León y Chihuahua a las acciones de demanda orientadas a la persecución del delito de desaparición? Para responder, analizamos un periodo de casi quince años, cuyo punto de partida es el aumento de las desapariciones en las entidades. El enfocarse en las respuestas vinculadas con la persecución del delito de desaparición pone en el centro de la escena a las procuradurías de justicia locales, más tarde fiscalías.

Es importante destacar que si bien este artículo se centra principalmente en las coaliciones conformadas por familias, sus colectivos y las organizaciones de derechos humanos que las acompañan, no cabe duda que existen más actores, como organizaciones internacionales, actores estatales y no estatales, que han influido en las respuestas estatales vinculadas con la persecución del delito de desaparición.

¿Por qué concentrarse en las respuestas vinculadas con la persecución del delito que se desarrollan en el terreno de las instituciones de procuración de justicia? Por dos razones, principalmente. La primera es que las instituciones de procuración de justicia son un actor central en los procesos de justicia frente a los casos de desaparición. Centrales, porque tienen facultades de búsqueda, de investigación de delitos, cuentan con cuerpos periciales, etcétera. Es decir, prácticamente cualquier acción vinculada con la verdad y la justicia frente a los casos de desapariciones pasa por esta instancia. En segundo lugar, porque al inicio del proceso de demanda por parte de la coalición promotora conformada por familias y organizaciones de derechos humanos esta instancia tenía el monopolio de las facultades y los recursos para buscar y recibir las denuncias de las familias.

En este capítulo sostenemos que fue ante las deficiencias de las instancias de procuración de justicia que se establecieron demandas más amplias que conllevaron a promover el cambio legal e institucional para superar esta situación. Las respuestas estatales no fueron unívocas, y se dieron en diferentes niveles: macro, mezo y micro, lo que permite observar inconsistencias entre ellas.

Como se presenta a continuación, este es un denominador común en los tres casos. Ante la falta de resultados de las instituciones de procuración de justicia, que eran las únicas interlocutoras al inicio del proceso de demanda, las coaliciones han variado sus estrategias, según las ventanas de oportunidad que se han abierto desde las autoridades. La respuesta estatal ante estas demandas se ha dado en diferentes niveles, según la conformación de las coaliciones promotoras y de cómo éstas se establecen.

Para el desarrollo del presente capítulo se aplicó una metodología que se basa en el estudio comparado de casos a través del análisis cualitativo de fuentes primarias y secundarias de información. Este análisis incluyó la dimensión temporal, lo que permitió reconstruir las coaliciones identificadas, sus estrategias y las respuestas estatales obtenidas.

La recolección de información se llevó a cabo mediante entrevistas semiestructuradas realizadas entre diciembre de 2019 y marzo de 2020 con familiares, defensoras y miembros de las organizaciones acompañantes, agentes estatales en el área de las fiscalías especializadas, agencias estatales de investigación, unidades de búsqueda, fiscalías generales y en las comisiones estatales de búsqueda. Otras fuentes primarias consultadas fueron las normativas (leyes, decretos y acuerdos oficiales vinculados al tema), así como fuentes secundarias (informes técnicos). Además, se contrastó con información de fuentes secundarias hemerográficas (notas de prensa y entrevistas en medios de comunicación).

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se expone un apartado de apuntes teóricos en relación con las coaliciones promotoras; posteriormente, se describe cómo se da la relación de colectivos y familias con el Estado desde un enfoque de demanda social para la respuesta hacia las desapariciones. Esta relación se describe en el siguiente apartado como un proceso escalonado con momentos diversos y distintas características. A partir de esto, se presentan, seguidamente, los distintos niveles, macro, meso y micro, en el que existen estas demandas y respuestas, y se plantean las características que los diferencian. Posteriormente, se informa cómo se han dado estos procesos en los casos de Nuevo León, Coahuila y Chihuahua. A partir de los casos bajo estudio, se proponen categorías para describir el proceso demanda-respuesta que no tuvo una trayectoria uniforme (se observaron regresiones, estancamientos y avances) dependiendo de las condiciones existentes en los estados y de la conformación de las coaliciones promotoras; así también, se presentan algunas semejanzas y, finalmente, las conclusiones.

## II. COALICIONES PROMOTORAS COMO MECANISMO INTERMEDIO ENTRE LAS DEMANDAS SOCIALES Y LAS RESPUESTAS ESTATALES

Para el análisis de la respuesta estatal ante las demandas de las familias organizadas y coaligadas se aplica un enfoque basado en el proceso de políticas —en general— y en la etapa de construcción de agenda —en particular— desde una perspectiva dinámica. Este enfoque toma en cuenta elementos del contexto, los actores y las ventanas de oportunidad que se abren en el sistema para posicionar los temas y buscar el cambio.

Como lo plantea Adrian Kay (2006), las políticas públicas dependen de decisiones humanas: “todas las decisiones son tomadas en contextos históricos; estas son inevitablemente influenciadas por el legado del pasado y la incertidumbre del futuro” (Kay, 2006, p. 2). Un aspecto relevante que señala este autor es que las políticas tienen resultados que pueden o no haber sido previstos; las políticas se definen subjetivamente, y pueden definirse retrospectivamente; las políticas se extienden más allá de los registros formales de las decisiones y las políticas necesitan recursos y acciones para diferenciarse de la retórica política (Kay, 2006, p. 8).

Kay (2006) propone distinguir los diferentes estados o escalas de un sistema identificando muchos “tipos de tiempo”, considerando la existencia de múltiples procesos que se desarrollan simultáneamente, cada cual con

su propio ritmo y estructura temporal. Asimismo, las políticas públicas generalmente involucran una serie de decisiones interrelacionadas. Más que un único tomador de decisiones, muchas personas en diferentes niveles y dispersas en todas las organizaciones gubernamentales toman decisiones de política pública. Estos planteamientos enmarcan lo que en el capítulo desarrollamos como la “respuesta estatal multinivel”, ya que analizamos cómo las coaliciones inciden en los procesos de política pública en diferentes niveles del Estado para obtener distintas respuestas necesarias para sus demandas.

Dentro de los elementos más destacados en los procesos de construcción de agenda, Kingdon (1984) propone las ventanas de políticas o ventanas de oportunidad. Argumentó que “el movimiento dentro y entre las agendas también estaba íntimamente vinculado a las ventanas de oportunidad. El contexto fue crítico para comprender el proceso porque los problemas tienen más peso que otros en ciertos momentos” (Zahariadis, 2016, p. 12).

Esto se vincula con la consideración de que “el contexto ayuda a definir el problema y da forma a los tipos de opciones de políticas que pueden ser alcanzables” (Klugman *et al.*, 2001, p. 3). En ese sentido, los elementos fundamentales que se estudian sobre el contexto en este análisis son los actores que promueven las políticas públicas y, particularmente, cómo se articulan en coaliciones para aprovechar, o crear, ventanas de oportunidad política e impulsar el cambio.

Según Birkland (2007), los actores no oficiales con déficit de poder pueden acceder a la agenda por medio de “ventanas de oportunidad”. Ello es posible por medio de la búsqueda de cambio en las percepciones públicas respecto a un problema y su solución. La conformación de coaliciones es fundamental para aprovechar o generar las ventanas de oportunidad.

En el análisis de este capítulo destacan las coaliciones que incidieron para que se dieran los cambios necesarios para la institucionalización especializada en desapariciones a nivel de las instituciones de procuración de justicia. Asimismo, su conformación fue clave para las respuestas estatales en distintos niveles. Las redes de políticas influyen en los resultados de las políticas a través de un complejo producto de la negociación entre los miembros (Smith, 2000).

Bajo este enfoque es que se analiza el rol de las coaliciones promotoras en una configuración de instituciones particular: las que forman parte del sistema de justicia.

### III. ROL DE LAS COALICIONES PROMOTORAS EN Y HACIA EL SISTEMA DE JUSTICIA

Para analizar el rol de las coaliciones promotoras conformadas principalmente por colectivos de familiares y organizaciones de derechos humanos, así como sus procesos de demanda hacia las instituciones de procuración de justicia, es preciso ubicar la relación entre la agencia de éstas y su incidencia sobre el Estado. Esta relación ha variado a lo largo del tiempo, y en las relaciones entre coaliciones y el Estado han existido estancamientos y retrocesos. A pesar de lo anterior, sostenemos que la relación de familiares de víctimas de desapariciones, colectivos y organizaciones de derechos humanos con el Estado es dinámica y ha dado como resultado respuestas estatales multinivel.

El contexto en que surgen las coaliciones es el de un régimen de violencia, en que actores oficiales y no oficiales acceden, usan y circulan los medios de violencia tanto legal como ilegal. Uno de los medios de violencia utilizados son las desapariciones. Esta situación fue el detonante de la articulación de las familias volumen y a su organización social y política, tal como se describió en profundidad en el capítulo tercero.

En sintonía con la literatura sobre coaliciones promotoras, se asume que las respuestas estatales no están dissociadas de las demandas de las coaliciones promotoras. El análisis realizado permitió identificar que las respuestas estatales fueron fluctuantes y se dieron en tres niveles: nivel macro, meso y micro.

Teniendo en cuenta que el tiempo es una dimensión de interés, además de la distinción entre los niveles de respuesta estatal, se tomará en cuenta su trayectoria; esto es, si la respuesta se mantiene en el tiempo o es fluctuante; en otras palabras, si las respuestas se mantienen independientemente de los cambios en las gobernaciones o los titulares de las instituciones de procuración de justicia.

### IV. LA DIMENSIÓN “DEMANDA SOCIAL” EN LAS DIFERENTES ENTIDADES FEDERATIVAS

El proceso de demanda social da cuenta de las diferentes formas de organización, articulación de demandas, diversidad de estrategias, repertorios de protesta y *performances* de búsqueda desarrollados por las familias de personas desaparecidas, colectivos y organizaciones de la sociedad civil y otro tipo de aliados nacionales e internacionales que, en coalición, se articulan para modificar el *statu quo*, obtener verdad, justicia y reparación ante las desapariciones.

A continuación, destacamos los atributos específicos de esta dimensión encontrados en cada estado bajo análisis.

TABLA 1  
 DIMENSIÓN DE RESISTENCIA-DEMANDA SOCIAL  
 SEGÚN ATRIBUTOS EN DIFERENTES CASOS

	<i>Nuevo León</i>	<i>Coahuila</i>	<i>Chihuahua</i>
Tipos de organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colectivos de familiares</li> <li>• Organización DDHH</li> <li>• Organismos internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colectivos de familiares</li> <li>• Organización DDHH</li> <li>• Organismos internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colectivos de familiares</li> <li>• Organización DDHH</li> <li>• Organismos Internacionales expertos</li> </ul>
Tipos de demandas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avance de casos</li> <li>• Búsqueda inmediata</li> <li>• Búsqueda de larga data</li> <li>• Tipificación</li> <li>• Protocolo</li> <li>• Ventanilla única</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación</li> <li>• Búsqueda inmediata</li> <li>• Búsqueda de larga data</li> <li>• Tipificación</li> <li>• Especialización de personal</li> <li>• Fiscalía especializada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avance de casos</li> <li>• Búsqueda inmediata</li> <li>• Búsqueda de larga data</li> <li>• Identificación forense</li> <li>• Investigación del fenómeno criminal amplio</li> <li>• Fiscalía especializada</li> </ul>
Estrategias utilizadas	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, producción audiovisual, mesas de trabajo, coaliciones promotoras nacionales e internacionales	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, mesas de trabajo, coaliciones promotoras nacionales e internacionales	Protestas, comunicados, ruedas de prensa, producción audiovisual, mesas de trabajo, coaliciones promotoras nacionales e internacionales

FUENTE: elaboración propia.

Es importante enfatizar que las coaliciones promotoras para la demanda de respuestas estatales, en un inicio se centraron principalmente en saber qué pasó con las personas desaparecidas, su búsqueda. Esa tarea era monopolio de las procuradurías.

En los inicios de los procesos abordados en este capítulo, las familias se acercaban a la fiscalía porque no había instituciones de búsqueda. Ante

la falta de respuesta diligente, se activó el proceso de demanda, y se fueron conformando coaliciones promotoras que incidieron en los tres niveles de respuesta estatal propuestos.

En la tabla anterior se observan los atributos de la dimensión de la organización y movilización en los tres estados del estudio. Las demandas fueron variando a lo largo del tiempo según como se fueron conformando las coaliciones promotoras. Aunque en el capítulo tercero sobre organización y conformación de coaliciones promotoras se presentan con amplitud los hallazgos principales sobre este proceso, es importante retomar que la conformación de estas coaliciones está directamente relacionada con el tipo de demanda realizada al Estado y, por tanto, en las características de sus respuestas.

Inicialmente, las coaliciones conformadas se concentraron en la búsqueda y en exigir la atención de las más altas autoridades, inicialmente a nivel local, y cuando esta vía se agotaba, recurrieron también al nivel federal. Este proceso se reconoce como “federalización de los casos”. La principal demanda fue el reconocimiento del problema y el avance de las investigaciones, para lo cual fue clave posicionar el tema en la agenda gubernamental. Esto se logró con la participación de actores, como los medios de comunicación y organizaciones internacionales, que visibilizaron la crisis de desapariciones y denunciaron el involucramiento de agentes estatales y la indiferencia de los gobiernos.

Tras haberse instalado el tema en la agenda, las demandas se movieron hacia la exigencia de un cambio legal y la creación de instituciones y la debida diligencia de las investigaciones en las fiscalías. Una característica de las coaliciones promotoras es que incluyeron actores con conocimiento técnico específico que orientaron los cambios legales y en las políticas públicas.

A continuación, desarrollamos las respuestas que estas coaliciones promotoras fueron logrando en los tres niveles identificados.

## V. LA RESPUESTA ESTATAL MULTINIVEL

Este apartado se enfocará en tres niveles de respuesta estatal que impactan en la procuración de justicia. La respuesta estatal remite a la forma en que las instancias del Estado a nivel federal, local y municipal se enfrentan a la desaparición de personas. El primer nivel abordado en cada una de las entidades federativas es el macro, en el que las demandas van dirigidas tanto a los gobernadores como a los procurados o fiscales generales, quienes tienen como encargo la definición estratégica de la política de procuración de justicia

(Velasco Domínguez, 2021). En este nivel se atiende la problemática generalizada de las desapariciones, se busca la toma de decisiones generales que provean de un marco de atención al tema de la desaparición. La voluntad política de alto nivel expresada por parte de autoridades gubernamentales para atender las demandas relacionadas con desapariciones es la manifestación de estas respuestas. Estas respuestas operan como señales hacia las personas funcionarias de menos nivel, y pueden llegar hasta el nivel micro, (la persona que investiga los casos en concreto). El nivel meso es el correspondiente al andamiaje jurídico e institucional especializado en desapariciones, fundamentalmente las fiscalías especializadas o equivalentes.

Si bien el capítulo se encuentra centrado en las instituciones de procuración de justicia, la inclusión de la figura del gobernador es relevante, ya que en la mayoría de los estados hasta hace muy poco las fiscalías formaban parte de la administración pública centralizada.<sup>1</sup> Las procuradurías dependían del gobernador. Éste podía remover al titular. Debido a esta estructura de autoridad, era común que muchas demandas fueran dirigidas hacia el titular del Ejecutivo. El caso de Chihuahua es ligeramente distinto, pues la autonomía de la fiscalía se inició en 2010. No obstante, los sistemas de nombramiento siguen perteneciendo al gobernador, así como las facultades relacionadas con la reglamentación en la materia (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, 2020). Por esta razón es que resulta fundamental analizar el nivel previamente mencionado y los cambios en la voluntad política para tener un panorama de la demanda y respuesta estatal sobre desapariciones.

El proceso para establecer el andamiaje jurídico e institucional es un nivel meso de respuesta estatal. En este nivel podrían incluirse el cambio legal, el diseño de instituciones, las políticas públicas o las acciones jurídicas estructurales relacionadas con las desapariciones. Este nivel incluye las demandas estructurales relacionadas con la creación de instituciones para el tratamiento de todos los casos de desaparición. En el marco del trabajo de procuración de justicia, algo por lo que se ha caracterizado México es por optar hacia una especialización de las fiscalías; es decir, contar con unidades de investigación que investigan ciertas problemáticas en particular, y esto puede ser identificado a nivel local. En algunos estados, buena parte del diseño de este cambio legal provino de espacios socioestatales, como las mesas de trabajo, para las cuales fue crucial una postura de apertura en la voluntad política del nivel macro de la respuesta estatal.

---

<sup>1</sup> Nuevo León hasta 2018; la actual Fiscalía de Coahuila tuvo un vaivén de autonomía; en 2009 se le dio el estatus de Fiscalía, dicha condición se le retiró en 2011, y se le volvió a otorgar en 2017.



Por último, está la respuesta estatal a nivel micro, al caso individual en materia de búsqueda o investigación. Ésta tiene diversas manifestaciones, y en ocasiones se alinea con la postura de las altas autoridades, razón por la cual la voluntad política de las elites políticas y las autoridades de mayor nivel jerárquico es un elemento fundamental. Esto se complementa con otros casos donde a nivel micro hay una gran voluntad de que avancen los casos a pesar de la inexistencia o debilidad de la voluntad política del nivel jerárquico superior.

En síntesis, como se observa en la tabla 2, la respuesta estatal se ha identificado a tres niveles: el nivel macro contiene la respuesta de voluntad política (con acciones específicas de intimidación, represión, apertura, atención, escucha, seguimiento, etcétera). El nivel meso contiene la respuesta orientada al cambio en la estructura de políticas (promulgación de ley, reformas de leyes y reglamentos, creación de instituciones, administración, cambio legal, políticas públicas, etcétera). El nivel micro contiene la respuesta orientada a la investigación y al proceso judicial de cada caso en lo particular (acciones jurídicas, de investigación, búsqueda y el acompañamiento especializado y específico para cada proceso judicial para los pocos casos que han sido judicializados).

Existe una interrelación compleja entre los tres niveles de respuesta. Puede existir un andamiaje institucional y su respectiva normatividad vigente con un diseño de respuesta estatal favorable para superar la impunidad, pero sin el elemento político del nivel macro esta dimensión tendrá dificultades para una adecuada implementación. Por tanto, en el nivel meso, según la alineación con el nivel macro, se ha tenido apertura para que las familias, colectivos y organizaciones de derechos humanos participen del proceso de diseño del cambio legal. Y, de igual manera, el nivel micro está alineado al nivel meso debido a que, según como éste se ha establecido, los agentes estatales, quienes dan atención directa a cada caso, dependen mucho de las herramientas legales, institucionales y de recursos para actuar. Asimismo, es interdependiente del nivel macro, ya que con una voluntad política orientada a la resolución de los casos y la atención de las familias y víctimas, la estructura legal e institucional se configura para que, en lo individual, el gobernador o fiscal insista en que los casos avancen y los esfuerzos se orienten a que se cumpla lo establecido en las políticas y en las leyes.

TABLA 2  
 NIVELES DE RESPUESTA ESTATAL

<i>Nivel macro</i> <i>Voluntad política</i>	<i>Nivel meso</i> <i>Estructura de políticas</i>	<i>Nivel micro</i> <i>Investigación y proceso judicial</i>
<p>Este nivel se enfoca en la voluntad política de las autoridades encargadas de atender y enfrentar las desapariciones en los distintos territorios.</p> <p>Es uno de los elementos fundamentales para dar paso a los cambios legales y la asignación de presupuestos. Además, en la dinámica de interdependencia entre las políticas, instituciones y toma de decisiones, la voluntad se aplica en todo el proceso.</p> <p>Esta respuesta de voluntad política se traduce, en lo concreto, en una actitud y acciones hacia las víctimas, familiares, colectivos y organizaciones, por un lado, de intimidación, represión, indiferencia, obstrucción. Por otro lado, de apertura, escucha, acercamiento e involucramiento.</p> <p>Se caracterizará como favorable o desfavorable y estable (cuando permanece independientemente de las gestiones) o inestable (cuando se observan cambios sustantivos entre las gestiones).</p>	<p>En este nivel se destacan los procesos mediante los cuales las autoridades de los distintos poderes del Estado han tomado decisiones en torno a un cambio legal en el nivel de las políticas públicas para diseñar y ejecutar un andamiaje legal e institucional que atienda concreta y específicamente las desapariciones.</p> <p>La respuesta enfocada en los cambios a la estructura de políticas se traduce en la promulgación de una ley específica, la tipificación del delito de desapariciones, la creación de instituciones especializadas, el tipo de administración específico para estos procesos y, en general, todo cambio legal y de políticas públicas orientado a responder a las demandas sociales en relación a esta problemática.</p> <p>Para caracterizarlas se identifican las principales líneas de cambio en la política de procuración de justicia frente a las desapariciones.</p>	<p>Este nivel se enfoca en cómo se presenta la respuesta de las autoridades y funcionarios que atienden individualmente cada caso de desaparición. Es decir, cuál es la atención caso por caso en la respuesta directa hacia cada investigación y la atención que recibe cada familia en ese plano.</p> <p>Específicamente, contiene las acciones jurídicas individualizadas para la búsqueda, investigación y proceso judicial de cada caso que tiene un acompañamiento estatal.</p> <p>En este nivel de respuesta es fundamental el papel de los ministerios públicos y funcionarios de las instituciones especializadas de atención directa a las familias de víctimas de desaparición.</p> <p>Para caracterizarla se toman en cuenta los resultados de las acciones de los ministerios públicos en relación con los casos. Estas acciones podrían ser diligentes o no diligentes.</p>

FUENTE: elaboración propia.

VI. LA RESPUESTA ESTATAL  
 EN LOS DIFERENTES ESTADOS

En esta sección presentamos cómo ha sido la respuesta estatal a la demanda social en los diferentes casos de estudio. Se analizan las respuestas estatales con base en los distintos niveles, macro, meso y micro, y cómo éstas han sido provocadas por la relación con las coaliciones promotoras. Es decir, abordamos cómo a partir de las distintas acciones de las familias, colectivos y organizaciones coaligadas en los distintos estados se han logrado las respuestas estatales desde una lógica multinivel.

Los gobiernos de Nuevo León, Coahuila y Chihuahua, si bien tienen importantes similitudes en los niveles de respuesta, se pueden encontrar algunas diferencias, sobre todo a nivel macro. La tabla siguiente sintetiza los procesos que se analizan en profundidad a continuación.

TABLA 3  
 RESPUESTAS MACRO, MESO Y MICRO  
 EN NUEVO LEÓN, COAHUILA Y CHIHUAHUA

	<i>Nuevo León</i>	<i>Coahuila</i>	<i>Chihuahua</i>
Respuesta macro: voluntad política	Inestable Regresiva	Estable una vez reconocido el problema	Inestable Progresiva
Respuesta meso: cambios legales e institucionales	Especialización	Especialización	Especialización
Respuesta micro: investigaciones	No diligente Sin priorización	No diligente Sin priorización	Medianamente diligente Con priorización

FUENTE: elaboración propia.

A continuación, se presentan las relaciones y respuestas estatales en materia de procuración de justicia, según los niveles propuestos. Aunque guardan muchas similitudes, cada cual presenta procesos de agencia distintos, por lo que las respuestas estatales se han dado con ritmo diferente y con modelos peculiares para cada contexto. Este análisis sintetiza los procesos de los tres casos haciendo generalizaciones sin detenerse a fondo en las particularidades que se presentan en cada uno.

## VII. NUEVO LEÓN

### 1. *Nivel macro de respuesta estatal*

La voluntad política ha oscilado entre los gobiernos, y cuando fue más favorable, el actor central fue el procurador general del estado.

Los primeros casos registrados en los diversos procesos de organización colectiva para exigir una respuesta estatal en Nuevo León se remontan a 2007. Durante el sexenio del gobernador Natividad González Parás (2003-2009) “había indicios de la infiltración de la delincuencia organizada en las fuerzas policiales, e incluso varios elementos fueron víctimas de desaparición” (Villareal, 2016). Aunado a lo anterior, se ha señalado que a pesar del aumento de la violencia, éste se negaba a reconocer el problema (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. [CADHAC], 2016).

Los testimonios de las familias coinciden en que la actitud de la mayoría de los funcionarios en aquellos momentos fue de indiferencia e intimidación. Esta actitud fue muy frecuente en los distintos funcionarios del estado a todo nivel. Las familias recuerdan la sensación de miedo al denunciar y la impotencia porque no eran escuchadas. Esta situación compartida por varias familiares derivó en procesos de organización, que fueron descritos en detalle en el capítulo tercero.

En septiembre de 2009, las familias, ya organizadas en colectivo, y algunas de ellas acompañadas por CADHAC, acuden al Congreso del estado para solicitar a las y los legisladores la creación de una comisión especial, “junto con una lista de dieciséis personas desaparecidas; aseguraban que en varios casos los responsables eran policías estatales y municipales” (Congreso de Nuevo León, 2009). La respuesta del organismo, a pesar de recibir a las interlocutoras, fue de indiferencia y reticencia.

No fue hasta junio de 2011 cuando, luego de múltiples manifestaciones por una respuesta del estado, familiares, colectivos y organizaciones de derechos humanos, específicamente CADHAC, y organizaciones aliadas, se sumaron a la Caravana del Consuelo del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), que llegó a Monterrey en su recorrido desde la Ciudad de México hasta Ciudad Juárez, Chihuahua. Esto permitió que recibieran la atención que tanto habían exigido para que las autoridades de procuración de justicia respondieran a sus demandas. En el evento que se celebró en la plaza Colegio Civil

...se presentaron testimonios de familiares de personas desaparecidas, algunos de esos casos eran atendidos por CADHAC, pero con grandes dificul-

tades, ya que no tenían acceso a expedientes. Al enterarse que el problema urgente en Nuevo León era la procuración de justicia, Javier Sicilia dirigente del MPJD pidió una cita con el procurador estatal, Adrián de la Garza. (Villarreal, 2016)

En la plaza se congregó más gente de la que tenían previsto; la cobertura mediática también reforzó la presión.

Ante esta situación, el entonces gobernador Rodrigo Medina de la Cruz instruyó al procurador a que abriera las puertas de la Procuraduría para recibir a las familias y a quienes las acompañaban (Human Rights Watch, 2013). El entonces procurador accedió y recibió a las familias, en la que fue “la primera reunión entre autoridades y colectivos de búsqueda”.<sup>2</sup> Este evento es identificado como un hito, un punto de quiebre en materia de voluntad política. La respuesta estatal del nivel macro se había abierto por primera vez hacia una atención específica a la problemática por parte de las autoridades. A partir de entonces inicia otro momento para la demanda social.

El funcionario al frente de la Procuraduría General de Justicia en aquel entonces sostuvo, en una entrevista para este estudio, que hasta aquel momento no se tenía conocimiento profundo sobre la situación, y menos una claridad sobre cómo reaccionar a ésta. La atención se organizó en mesas de trabajo: “varias reuniones con las familias de las víctimas, reuniones maratónicas de una vez al mes para darle seguimiento a cada uno de los casos”. Estas reuniones permitieron identificar necesidades específicas, como herramientas de investigación e instrumentos legales adecuados.

Pese a la incredulidad basada en las experiencias previas de indiferencia por parte de las autoridades de procuración de justicia, el colectivo acompañado por CADHAC acudió a las siguientes convocatorias por parte de la Procuraduría.

Con las mesas de trabajo, fue mejorando el trato que los funcionarios de la Procuraduría daban a los familiares de los desaparecidos (Villarreal, 2016). Inclusive repercutió en un aumento del personal para la respuesta estatal en el nivel micro, porque se aumentó el personal dedicado exclusivamente a las investigaciones relacionadas con desapariciones.

La relación entre sociedad civil y procuraduría se organizó a través de “mesas de trabajo” periódicas. Una de las principales actividades en dicho espacio fue la revisión de casos (expedientes) entre las familiares de

---

<sup>2</sup> En dicha reunión participaron nueve familias de desaparecidos, Javier Sicilia y Emilio Álvarez Icaza (en representación del MPJD), la hermana Consuelo Morales y dos abogados de CADHAC (CCiudadano y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C., 2016).

las víctimas del Colectivo AMORES, CADHAC y la PGJ. Paralelo a ello, se sostuvieron diversas reuniones preparativas para el avance del trabajo en las mesas con la Subprocuraduría de Ministerios Públicos que garantizaban el seguimiento de las investigaciones de los casos de las víctimas participantes.

Sin embargo, a nivel macro, esta voluntad política no se tradujo en una política de estado que trascendiera de sexenio. En este sentido, el gobierno siguiente, encabezado por Jaime Rodríguez Calderón, fue visto como insensible e indolente frente a la situación de las personas desaparecidas desde las familias (Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León [FUNDENL], 2015). Aunado a lo anterior, CADHAC refirió que con el gobierno de Rodríguez Calderón se ha dejado de buscar a víctimas de desaparición (*Proceso*, 2018).

## 2. *Nivel meso de respuesta estatal*

Se dio a partir del involucramiento de las familias, colectivos y organizaciones de DDHH con las autoridades de la procuraduría. Previo a la participación en las mesas de trabajo, se registra en la narrativa de las familiares el intento de incidir infructíferamente en el Congreso para solicitar la creación de una comisión que atendiera específicamente la problemática de las desapariciones.

La apertura a su participación para trabajar en conjunto con autoridades estatales en las mesas de trabajo permitió identificar la necesidad de cambiar la ley y de una tipificación del delito de desaparición; además, se planteó conjuntamente el protocolo de búsqueda inmediata para la Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata, que requería de técnicas especializadas de búsqueda e investigación.

Una de las respuestas fue el Protocolo de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas en marzo de 2014. Este protocolo “se elaboró con la asesoría del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas y de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas y de expertos en la materia tanto de México como de Colombia” (CADHAC, 2014). A su vez, el Protocolo estableció la creación del Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata (GEBI), uno de los primeros a nivel nacional, que corresponde directamente a la demanda social de las familias. El GEBI surgió como un área especializada dentro de la Fiscalía, que se encargaría principalmente de la búsqueda de personas, en una lógica distinta a la de investigación en materia penal.

Además, se incrementó “el personal de Servicios Periciales y se designó a un grupo de la Agencia Estatal de Investigaciones para que se dedique exclusivamente a dar seguimiento a los casos que se atienden en las mesas, ya que los policías ministeriales suelen atender diferentes casos de diversos delitos de manera simultánea” (Villarreal, 2016).

Hacia 2017, dentro de la respuesta estatal del nivel meso, luego de tres años de establecido el GEBI, la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del estado identificó que tras las 72 horas del periodo de búsqueda inmediata, los casos eran trasladados a las unidades de investigación que no tenían especialización y operaban con la lógica usual de la investigación penal, lo cual tenía como consecuencia una nueva obstrucción en la realización de las investigaciones. Por tanto, se crearon cinco unidades de investigación especializadas en personas desaparecidas bajo el mando y dirección de la PGJ (Procuraduría General de Justicia de Nuevo León, 2017). Posteriormente, a finales de 2017, estas unidades quedaron dentro de la Subprocuraduría Especializada en los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, que fue creada el 29 de noviembre de 2017, para armonizarse con lo estipulado en la Ley General de Desaparición.<sup>3</sup> Sin embargo, la vigencia fue breve, ya que el 6 de diciembre de 2017 se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía de Nuevo León, en la que la Subprocuraduría no aparece.

Las cinco unidades de investigación especializadas están integradas por un ministerio público y dos agentes auxiliares cada una. Éstas se apoyan en el GEBI. Mientras que el GEBI a un año de su creación contaba con “un Agente del Ministerio Público Investigador, dos Agentes del Ministerio Público Orientadores, tres Auxiliares de Investigación, un Citador y un Asesor Victimológico” (CADHAC, 2015).

La Subprocuraduría cambió a la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, que hasta 2020 estaba regulada por el Lineamiento Provisional de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León de abril de 2018. La Fiscalía se encuentra bajo la vicefiscalía del Ministerio Público, y en la información contenida en el lineamiento no resulta claro si sigue contando con una Dirección General de Investigación y Procesos o con la Dirección de la Unidad de Análisis de Contexto, como fue organizada en la reforma de noviembre de 2017.

En entrevista para este estudio, el coordinador de MP señaló que el GEBI, que sigue perteneciendo a la institución de procuración de justicia,

---

<sup>3</sup> Decreto en el que se reforma el Reglamento Orgánico de la Procuraduría, disponible en [http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia\\_2015/Archivos/AC\\_0001\\_0007\\_00165942\\_000005.pdf](http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00165942_000005.pdf)

estaba compuesto, para febrero de 2020, por seis agentes del MP orientadores, un agente del MP investigador y un auxiliar. Este grupo es parte de la fiscalía, y tiene constante interlocución tanto con la Fiscalía Especializada como con la Agencia Estatal de Investigación.

### *3. Nivel micro de respuesta estatal*

Los testimonios de las familias coinciden en que la actitud de la mayoría de los funcionarios en aquellos primeros momentos de 2007 era de indiferencia e intimidación. Algunas familiares expresaron incluso que en las comisarías recibieron un trato de criminalización, lo cual implicó para ellas una revictimización al enfrentar la acusación de funcionarios policiales de que su familiar estaba involucrado en actividades ilícitas, y que por tal razón se explicaba su desaparición. Aunado a lo anterior, las familias denunciaron la falta de debida diligencia por parte de los funcionarios públicos de procuración de justicia.

Respecto a la respuesta estatal frente a cada caso, en Nuevo León se identificó un elemento recurrente en la información recabada en las diversas entrevistas para este estudio; tanto los funcionarios públicos como las familias destacan que las investigaciones que avanzan son aquellas en las que se involucran activamente la familia y los colectivos, así como organizaciones. Es decir, que los fiscales esperan a que las familias se presenten con datos de prueba para emplearlos y continuar la investigación. Esta situación ilustra que la carga de la investigación está en las familias. Funcionarios de la Fiscalía Especializada señalaron incluso que algunas investigaciones se acomodan a la forma de trabajo de la asesoría jurídica del colectivo.

Integrantes del colectivo AMORES expresaron que para tener la capacidad de dar ese seguimiento han tomado distintos cursos sobre procesos jurídicos, políticos y judiciales, lo cual les ha dado el empoderamiento necesario para demandar sus derechos y exigir su cumplimiento a las autoridades del Estado, particularmente con los fiscales y los MP que llevan sus casos. Esta situación denota que aunque existe todo un nuevo andamiaje institucional dado por un nivel meso de respuesta estatal, a nivel micro, en la atención de caso por caso, el panorama es diferente, como se puede observar en el escaso avance de las investigaciones.

Otro aspecto importante a destacar en este nivel de respuesta estatal es que los funcionarios de las fiscalías entrevistados señalaron también que los casos con mayor cobertura mediática o con la articulación de diversos actores clave con las familias son los casos a los cuales se les presta mayor



atención y, por tanto, presentan más avances en la investigación y búsqueda. También denota que la debida diligencia no aplica con la misma intensidad para todos los casos.

Finalmente, es preciso mencionar que la mayoría de familias persisten con una demanda de justicia pendiente y se enfrentan a la impunidad estructural. Aun cuando existan mejores herramientas legales e institucionales, la mayoría de casos no han logrado obtener justicia, y, lo más importante, no han dado con la verdad ni han encontrado a su familiar. Al respecto, una integrante del colectivo FUNDENL señaló que las familias y sus colectivos suplen las tareas de la Comisión de búsqueda, por lo cual el aparato institucional se percibe como una “simulación” (*El Siglo de Torreón*, julio 2019).

## VIII. COAHUILA

### 1. *Nivel macro de respuesta estatal*

Teniendo como punto de partida 2006, el gobierno de Humberto Moreira (2005-2011) se caracterizó por desconocer el problema de la desaparición, y esto fue sostenido por la Fiscalía a cargo de Jesús Torres Charles. En un principio, el fiscal señalaba: “Hay algunos empresarios que dicen que hay secuestros todos los días, pero hasta ahorita nadie nos ha dicho de quién ni cómo ni cuándo. No sólo no hay denuncia, no hay información” (*Proceso*, 2008b). La primera reunión entre familias, de forma colectiva, y el fiscal Torres Charles ocurrió el 18 de diciembre de 2009. A partir de ese momento existieron reuniones entre el fiscal y las familias que eventualmente fueron transferidas a funcionarios de menos nivel.

De enero a diciembre de 2011 existió un gobierno interino en Coahuila, después de que Humberto Moreira pidiera una licencia. Durante estos meses, Jorge Torres López asumió la gubernatura, y se reunió con la coalición de familias y organizaciones en tres ocasiones (Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila [Fuundec], 2011a). Sin embargo, denunciaron que el gobernador se retiraba de las reuniones sin revisar los casos, habiendo nulos resultados en las investigaciones durante este periodo (*Vanguardia*, 2011).

En septiembre de 2011, el fiscal Torres Charles señaló no haber localizado a ninguna de las personas reportadas como desaparecidas, e insistió en que estos casos son los más difíciles, por lo cual mostrar avances es complejo (Fuundec, 2011a). Torres Charles dejó la Fiscalía el 18 de diciembre de

2011. Poco después, salió a la luz la colusión entre el fiscal y funcionarios de la Fiscalía con el grupo delictivo de los Zetas. Sobre esto, algunos familiares manifestaron: “Para qué queremos una reunión ya con ellos, si todos están coludidos”(Fuundec, 2012a).

Hasta finales de 2011 la relación de la coalición de familias y organizaciones con las autoridades del Ejecutivo se caracterizó por la inacción estatal. Las familias exigían mientras que las autoridades participaban en los espacios de diálogo, pero no realizaban acciones para modificar la situación. Después de los señalamientos sobre corrupción, el nulo avance de los casos no sorprende, ya que las familias constantemente manifestaron que muchos de los casos habían sido cometidos por miembros del crimen organizado en colusión con el gobierno.

La renuncia de Torres Charles llegó poco después del inicio del gobierno de Rubén Moreira. Ante el cambio, la coalición promotora dio un voto de confianza a la gestión. Durante este gobierno, se implementaron mesas de interlocución encabezadas por el gobernador y el fiscal con las familias y el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios (CDHFJL) (Fuundec, 2011). Además, se creó el Grupo Autónomo de Trabajo (GAT) a partir del impulso de Fuundec, el CDHFJL y organismos internacionales de derechos humanos. El GAT tuvo como misión inicial darle seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias que había visitado Coahuila en marzo de 2011. En el GAT participaban las familias, organizaciones de sociedad civil, organizaciones internacionales y el gobierno del estado. Es importante señalar que muchas de las demandas transmitidas al GAT por las familias se concentraban en el fuero federal por la poca confianza en las autoridades locales.

Ministerios públicos manifestaron que en las reuniones sostenidas entre familias y autoridades, que incluían a la Procuraduría General y a la Subprocuraduría especializada, el gobernador los interpellaba por no realizar diligencias, y recomendaba actos de investigación. Es importante señalar que la interlocución no fue siempre armónica, ya que existieron momentos de tensión, en los que las familias abandonaron las mesas debido a las acciones tomadas por el estado (Fuundec, 2012a).

No obstante lo anterior, las familias declararon en agosto de 2013: “Sí hay un avance..., por parte del Gobernador sí, su disponibilidad mucha, pero de las personas que están detrás de él no la hay, si la cabeza funciona muy bien, pero los que están detrás de él no, pues esto no va a funcionar” (Fuundec, 2013a).

Domingo González Favela quedó encargado de la Fiscalía General de forma interina después de la salida del procurador Torres Charles. González Favela duró poco en el encargo y fue sustituido por Homero Ramos Gloria, quien venía de la Comisión de Derechos Humanos estatal. Esto fue cuestionado por la coalición promotora, pues no tenía experiencia en la procuración de justicia. El procurador Ramos se mantuvo durante el sexenio, participaba en las reuniones con el gobernador y presentaba avances sobre el tema de desaparición, principalmente sobre casos emblemáticos, como la masacre de Allende (*Infonor*, 2016). El procurador demostró en ocasiones no ser sensible con el tema, pues llegó a declarar públicamente que las personas desaparecidas seguramente estaban muertas (*Proceso*, abril 2013).

Miguel Ángel Riquelme llegó a la gubernatura en 2016, en un periodo en el que la violencia había disminuido en Coahuila. Si bien el gobernador ha declarado públicamente su compromiso con el tema de las desapariciones (*Milenio*, septiembre 2022), y ha tomado acciones al respecto, tanto agentes del Ministerio Público como familiares manifestaron que el gobernador dejó de acudir a las reuniones realizadas sobre el avance de casos. Por otro lado, el fiscal general elegido durante esta gubernatura, Gerardo Márquez Guevara, procedió a entrevistarse con cinco colectivos de familias en el estado (*Telediario*, 2017). En 2020, Márquez manifestó que se encuentra evaluando la Fiscalía Especializada en Desapariciones para determinar cambios necesarios dentro de la misma (*El Siglo de Torreón*, 2022).

El periodo actual se caracteriza por el sostenimiento de la relación con los colectivos de familiares que se conformaron y están activos en la entidad. No obstante, la relación con los niveles más altos, como el gobernador, ya no es tan cercana como durante el periodo de Rubén Moreira, aunque siga existiendo cierta colaboración.

## 2. Nivel meso de respuesta estatal

Como primer cambio institucional, en enero de 2010, el fiscal Torres Charles, por órdenes del gobernador, creó una coordinación especial que concentraría los expedientes sobre desapariciones (Fuundec, 2011c) después de la denuncia de las familias acerca del nulo avance de los casos. La coalición de familias y organizaciones manifestó que este arreglo no tuvo muchos resultados.

Posteriormente, se creó la Fiscalía Especial para la Investigación de Asuntos de Personas Desaparecidas, el 20 de abril de 2011, casi al final del sexenio, mediante un acuerdo del gobernador Jorge Torres López (*Zócalo*,

2017). Durante esta etapa había ministerios públicos asignados a la Fiscalía sin una cabeza específica y dependían del fiscal ministerial de Investigación y Operación Policial, Domingo González Favela (Fuundec, 2011d).

Durante la segunda mitad de 2011, las familias seguían solicitando la atracción de las autoridades federales de las investigaciones ante una desconfianza importante hacia la Fiscalía, pues localmente las investigaciones no parecían avanzar (Fuundec, 2011e). En noviembre de 2011 había únicamente cuatro ministerios públicos en la Fiscalía Especializada a cargo de Lauren Rodríguez Villarreal (Ramos, 2012).

Durante el cambio de gobierno, la coalición solicitó el fortalecimiento de la Fiscalía especializada con personal capacitado y enfocado en la búsqueda. A partir de la petición, se creó una subprocuraduría en enero de 2012 (Fuundec, 2012b). La propuesta se entregó a los colectivos para ser discutida, y la coalición señaló la importancia de cumplir con estándares internacionales y la destitución de funcionarios incompetentes e ineficientes (Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios. A. C. [CDHFJL] y Fuundec, 2012).

La Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas no localizadas fue incluida en la reforma a la Procuraduría del estado del 8 de abril de 2012.<sup>4</sup> Nombraron como subprocurador a Juan José Yáñez Arreola, y el gobernador accedió al incremento de número de ministerios públicos encargados para los casos de desaparición (Fuundec, 2012c). En el Plan de Procuración de Justicia de 2012 se señaló como objetivo estratégico el tema de personas no localizadas.

A mediados de 2015, el Centro Fray Juan de Larios señaló que no existían avances en las investigaciones (Ponce, 2015). En febrero de 2016 se realizó una reestructura de la Subprocuraduría después de una fuerte incidencia por parte de la coalición y otros actores. Además, solicitaron la destitución del subprocurador; no obstante, el gobernador respondió que no lo haría (Ponce, 2016). Yáñez permaneció en el puesto hasta marzo de 2016. Durante su cargo fue acusado de dar reportes del avance de casos a medios de comunicación. Ante esta situación, quedó como encargado José Ángel Herrera, quien después fue nombrado subprocurador, y eventualmente fiscal especial al realizarse el último cambio de estructura de la Fiscalía en septiembre de 2017, antes de la publicación de la Ley General.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Para ver el decreto de la ley puede entrar a la siguiente liga: <http://periodico.sfpcoa.huila.gob.mx/ArchivosPO/28-EXT-08-ABR-2012.PDF>

<sup>5</sup> Para ver el decreto de Ley puede entrar a la siguiente liga: <http://periodico.sfpcoa.huila.gob.mx/ArchivosPO/73-SS-12-SEP-2017.PDF>

En 2020, los colectivos de familiares entrevistados reconocieron ciertos avances en las investigaciones. Sin embargo, en el nivel meso, solicitaron la renuncia del fiscal Herrera, puesto que “ha sido omiso y ha obstruido la búsqueda en nuestros casos, pues a la fecha no existen líneas de investigación” (*Vanguardia*, 2020). La Fiscalía cuenta con mayor cantidad personal; está compuesta por veintiocho agentes del Ministerio Público, veinticuatro policías de investigación y un equipo de cinco peritos, y está presente en Saltillo y Torreón. Es decir, que a lo largo de los años ha habido una tendencia al crecimiento en la institución, aunque en términos de resultados concretos no se observan diferencias.

### 3. *Nivel micro de respuesta estatal*

En las primeras reuniones con la Fiscalía en 2009, las familias expresaban como deficiencias la falta de interés de los ministerios públicos para realizar una investigación y la respuesta de las autoridades, de esperar 72 horas para poder denunciar una desaparición (Fuundec, 2011e). Aunado a lo anterior, se señalaba que las autoridades no iniciaban las averiguaciones previas, sino que se limitaban a levantar actas circunstanciadas, no investigaban, y que las familias eran quienes aportaban elementos para continuar con las investigaciones (Fuundec, enero 2012).

En 2011 persistía el requisito de las 72 horas, y las familias se quejaban de la indefinición de líneas de investigación, y que los ministerios públicos optaban por “conformarse sólo con engrosar el expediente”. Además, señalaban la poca sensibilidad de los funcionarios hacia las familias. “Los funcionarios involucrados en las investigaciones han llegado a decirnos que ya no los busquemos, que probablemente ya estén muertos” (Fuundec, 2012d).

A finales de 2012, Fuundec denunciaba la falta de personal especializado de investigación. Como avance, la Fiscalía había iniciado la toma de pruebas de ADN para cotejar los cuerpos encontrados con las familias que buscaban a sus familiares (Fuundec, 2012e).

En abril de 2013, el GAT señaló sobre el funcionamiento de la Fiscalía: a tres años de estar en procesos de justicia, las familias de Fuundec denuncian la integración de las indagatorias como si fueran de papel, que no dan resultados para saber el paradero o suerte de las personas desaparecidas; que los ministerios públicos investigan de forma descoordinada, y la falta de una metodología de investigación criminalística. Igualmente, las familias se-

ñalaban que a pesar de los posibles cambios persistía la falta de realización de búsquedas adecuadas (Fuundec, 2013b).

Dando un salto importante hasta 2020, a partir de entrevistas realizadas fue posible apreciar que en Torreón existe presencia de algunos familiares pertenecientes a colectivos organizados en las diligencias de campo de búsqueda de personas, y la calendarización de las mismas se realiza en acuerdo con ellos. La relación ha transitado, y en algunos casos se identifican espacios de colaboración, sin que se esfume la exigencia constante entre las familias y el personal de la Fiscalía. En la actualidad, puede que la coordinación a nivel macro sea menor; sin embargo, la lucha de la coalición ha permitido una relación en la que se pueda trabajar con las y los operadores de la Fiscalía.

Es importante destacar que esto no necesariamente ocurre en todos los casos, puesto que desde la perspectiva de otras personas entrevistadas sigue existiendo una falta de debida diligencia para los actos de investigación más técnicos, como la toma de muestras. Algunas personas refieren la realización reiterada de estas pruebas a la misma persona por descuidos de la Fiscalía.

## IX. CHIHUAHUA

### 1. *Nivel macro de respuesta estatal*

Podría parecer que Chihuahua respondió con anticipación a la desaparición en contraste con otros estados, pues cuentan con algunas instituciones y herramientas previas al periodo bajo estudio. Esto se encuentra relacionado con el fenómeno de los feminicidios durante los noventa en la entidad. Los feminicidios en Ciudad Juárez representaron un momento histórico en el que la sociedad civil se fortaleció en el estado y nacieron colectivos de familias y organizaciones que en la actualidad forman coaliciones que acompañan casos de desapariciones, como Justicia para Nuestras Hijas o Cedehm (Centro de Derechos Humanos de las Mujeres), entre otras (Quintana, 2011).

Durante el gobierno de Jesús Reyes Baeza (PRI, 2004-2010), en 2004 la organización Justicia por Nuestras Hijas se reunió con el gobernador y la procuradora Patricia González solicitándole reuniones periódicas con las familias de las víctimas de feminicidio y desapariciones (Ruiz, 2004). La procuradora se reunió con familias y sus acompañantes para tratar el tema forense de las mujeres desaparecidas (Godínez Leal, 2008).

El patrón de las desapariciones de mujeres de los años noventa y principios de los 2000 se complejizó después de 2006, con el inicio de los múltiples operativos militares que se implementaron en el estado (Atuesta, 2018). Derivado de lo anterior, las desapariciones aumentaron; sin embargo, el gobierno no daba respuesta al fenómeno, y los colectivos empezaron a integrar a otras familias además de las de mujeres desaparecidas. Sobre estas desapariciones, las organizaciones han señalado que el gobernador Reyes ignoraba la problemática (*La Opción de Chihuahua*, 2015). En general, este sexenio se caracterizó por una respuesta estatal escasa después de mucha presión de los colectivos, organizaciones de derechos humanos y de sentencias importantes, como *Campo Algodonero*.

Con el cambio de gobierno y la llegada de César Duarte (PRI) a la gubernatura, la relación entre familias y el gobierno pareció empeorar. A pesar de que a principios del sexenio hubo reuniones con el gobernador y el fiscal Carlos Salas, donde éstos se comprometieron a buscar a las mujeres desaparecidas, los compromisos no se plasmaron en resultados (*Notimex*, 2012). En 2014, colectivos de familias y organizaciones denunciaban que Duarte no accedía a recibirlas (Centro de Derechos Humanos de las Mujeres [Cedehm], septiembre 2014).

Dentro de la Fiscalía hubo un cambio de titular en el sexenio, lo cual empeoró la situación, pues el nuevo fiscal, Jorge Nicolás, llegó a decir que el tema de desapariciones no era para alarmarse, porque era una situación cotidiana en el país (*Proceso*, 2016), e igual que el gobernador, no recibía a las familias de personas desaparecidas.

En el balance final sobre el gobierno de César Duarte, algunos de los colectivos manifestaban que éste había negado las desapariciones, y su respuesta para con las familias había sido de maltrato, falta de atención y puertas cerradas (Carrasco Gutiérrez, 2016).

El cambio de gobierno en el que llegó Javier Corral (PAN, 2016-2021) presentó un mejor panorama para la coalición. Algunas de las víctimas asentadas en Cuauhtémoc y Chihuahua relatan diferencias entre el gobierno de César Duarte y el de Javier Corral. Al gobierno de Javier Corral lo definen como cercano. Esta perspectiva no se limita al gobernador, sino que se tiene una impresión similar con César Peniche, quien se convirtió en el titular de la Fiscalía General de Justicia del estado durante este gobierno.

El gobernador Corral ha participado en foros realizados por organizaciones de la sociedad civil (*El Heraldo de Chihuahua*, 2019). No obstante, es importante señalar que ante la magnitud del territorio y del fenómeno criminal en la entidad, las relaciones entre el gobierno y las familias pueden depender del lugar donde han desaparecido las víctimas y ahora radican sus

familiares. Por ejemplo, en Ciudad Juárez, un lugar en el que los niveles de violencia han sido altos de forma histórica, los colectivos de familias de personas desaparecidas y organizaciones que las acompañan manifiestan que el gobernador Corral no se reúne con ellas, y que su relación con la Fiscalía no es la óptima (López y *Yo Ciudadano*, 2018).

## 2. Nivel meso de respuesta estatal

Durante el gobierno de Reyes Baeza la respuesta hacia la desaparición se encontraba relacionada con los feminicidios y las mujeres desaparecidas. Durante este sexenio y después de mucha exigencia de la sociedad civil y escrutinio internacional, la entidad federativa creó algunas instituciones, que si bien se enfocaban principalmente al tema de feminicidios, atendían cuestiones de búsqueda.

Entre estas respuestas se encuentra la creación en 2006 de la Unidad Especial de Atención a Personas Ausentes o Extraviadas como parte de la Procuraduría General del Estado (Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez [CPEVMCJ], 2006). En esta oficina operaban tres agentes del Ministerio Público y ocho agentes investigadores (*Proceso*, 2008a). Ésta cerró en 2008, cuando se realizó la transición de Procuraduría a Fiscalía.

Después del cambio de gobierno, una de las primeras acciones en 2010 fue realizar una reforma de la Fiscalía General del Estado.<sup>6</sup> En esta nueva conformación se creó la Fiscalía Especializada de Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito que atendía algunos casos de desaparición.

Desde 2012, la coalición en la entidad exigió la creación de una fiscalía especializada para casos de desaparición forzada o involuntaria (Cedehm, 2012). No obstante, durante el periodo de César Duarte estas exigencias fueron ignoradas. Sin embargo, las unidades de búsqueda vinculadas a los feminicidios seguían funcionando dentro de la fiscalía.

La coalición y otros actores involucrados en el tema persistieron en su demanda de una fiscalía especializada sobre desapariciones. Fue durante el gobierno de Javier Corral cuando se creó la Fiscalía Especializada en Violaciones a Derechos Humanos. Tanto el gobernador como integrantes de organizaciones concuerdan que su creación ocurrió gracias a la propuesta y trabajo conjunto entre el gobierno y la sociedad civil (*Proceso*, 2016). Es importante destacar que la Fiscalía fue construida previa a la LGD.

---

<sup>6</sup> El texto de la reforma se encuentra disponible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1261.pdf>



El 11 de junio de 2018 se volvió a realizar una reforma para armonizar a la Fiscalía con la LGD e incluir de forma específica el tema. La antigua fiscalía de violaciones de derechos humanos pasó a llamarse Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a los Derechos Humanos y Desaparición Forzada. Dentro de ésta se incluyó la Unidad Especializada en Investigación y Persecución de Delitos de Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares.<sup>7</sup>

El 24 de octubre de 2018 el gobernador Corral nombró al fiscal especial para la materia (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2018). Para principios de 2020, la Unidad contaba con siete ministerios públicos (*Entrevista*, 2020). La lógica de esta fiscalía es distinta a los otros casos, puesto que no conocen de todos los asuntos, sino que tienen modalidades diversas de vinculación, y sólo llevan personalmente aquellos casos que pasan un test de priorización. Esto significa que la mayoría de los casos de desaparición siguen distribuidos en las agencias del Ministerio Público en todo el territorio.

### 3. *Nivel micro de respuesta estatal*

Una demanda constante de las familias desde los años de Reyes Baeza era la identificación de las personas encontradas. Ante la poca capacidad del gobierno estatal, en 2004 se aceptó traer al Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) para coadyuvar en las investigaciones. Después de finalizar una primera etapa, el EAAF regresó en 2008 para continuar con las investigaciones. El EAAF realizó un informe respecto de sus hallazgos, y manifestaron que las autoridades de la Fiscalía nunca les contestaron (*Proceso*, 2012).

Para 2012, además de los problemas de identificación, persistían prácticas como la negativa de recibir reportes antes de las 72 horas del hecho de la desaparición y fallas de coordinación entre las autoridades municipales, estatales y federales en las acciones de búsqueda (*Juárez Dialoga*, 2012).

En 2013, las organizaciones acompañantes señalaban que las autoridades no realizaban investigaciones efectivas, pues no agotaban todas las líneas de investigación, sino que se limitaban a investigar los casos en el entorno de las víctimas (Cedehm, 2013). Una de las familiares manifiesta que uno de los problemas a los que se enfrentó entre 2015 y 2017 fue el cambio constante de fiscales a cargo de su caso, quienes no realizaban diligencias para esclarecer los hechos. Aunado a lo anterior, otra problemática denun-

---

<sup>7</sup> El texto de la reforma se encuentra disponible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/10342.doc>

ciada de forma constante fueron los retrasos o la no identificación de cuerpos encontrados en fosas clandestinas (Silerio, 2019). Por todo lo anterior, se requirió de nueva cuenta la intervención del EAAF.

Después de los periodos de Reyes Baeza y Duarte, dentro de la nueva Unidad de desaparición los agentes del ministerio público señalan como un problema la poca confianza que tienen las familias hacia las autoridades. Algunas personas han manifestado una mejora en la relación entre la Fiscalía y sus casos (Entrevista, 2020).

A partir de las entrevistas realizadas fue posible percibir un cambio en la dinámica de investigación por parte de la Unidad de Desaparición en la que se analiza la desaparición como parte de un fenómeno de violencia más complejo, y no como un caso aislado. Una asesora jurídica de las víctimas señaló que los fiscales han empezado a identificar relaciones entre los distintos casos y agruparlos.

Para 2019, aun con la existencia de la Fiscalía especializada, las demandas de las familias para la procuración de justicia se resumen en investigaciones eficaces con debida diligencia para contar con más datos de pruebas para dar con los responsables (Cedehm, 2019).

Una característica que ha persistido a lo largo del tiempo es que las autoridades parecen responder de forma más diligente únicamente cuando tienen conocimiento de que algún colectivo u organización de la sociedad civil acompaña a las víctimas (*El Diario de Chihuahua*, 2019). En uno de los testimonios, una familiar señaló que hasta que manifestó que Lucha Castro acompañaba su caso fue que las autoridades comenzaron a movilizarse para realizar las diligencias correspondientes. Esto resulta muy preocupante, toda vez que las víctimas no organizadas tienen desventaja, al no tener una organización que acompañe sus casos y que lleve a que las autoridades reaccionen de mejor forma.

## X. SEMEJANZAS ENTRE LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS

En primer lugar, es importante destacar que a nivel macro, el cambio en la disposición para la atención de los casos desde la procuración de justicia por parte del Poder Ejecutivo fue fundamental para una respuesta positiva en los otros niveles, principalmente el micro. En los tres estados el inicio de mesas de trabajo o reuniones con autoridades de alto nivel en las entidades significó un parteaguas para las familias y organizaciones en su relación con los fiscales, empezando con el momento en el que el gobernador enviaba un

mensaje de que se les debía atender. Si bien esto representa un cambio en la relación y en las dinámicas entre autoridades de procuración de justicia y los colectivos de familiares, esto no significa necesariamente un avance de casos en términos judiciales, pues la relación cambió hacia una coadyuvancia invertida, en la que las familias y organizaciones acompañantes son quienes aportan insumos para continuar la investigación. A su vez, esta voluntad política no siempre es estable, como puede observarse con las fluctuaciones entre cambios de gestión. Nuevo León es el caso en que estas fluctuaciones son evidentes y hasta regresivas (piénsese en las declaraciones del gobernador Jaime Calderón después de muchos años de articulación de un movimiento de demanda el gobierno y una coalición promotora amplia).

Por otro lado, en el nivel meso, los tres estados, a raíz de la Ley General, se encuentran en una adecuación de sus instituciones donde las fiscalías especializadas son un punto central. No obstante, es importante recordar que tanto Coahuila como Nuevo León ya contaban con fiscalías especializadas previas a la LGD, resultado de las demandas de las familias y organizaciones. En este sentido, la evaluación de estas no tan nuevas instituciones debe hacerse atendiendo al camino que ya ha sido recorrido a partir de la demanda social. Sin embargo, se observa una diferencia central entre estas fiscalías. Las de Nuevo León y Coahuila carecen de mecanismos formales de priorización de casos, en tanto que la de Chihuahua funciona a partir de una estrategia de priorización de casos.

A nivel micro, en la actualidad los procesos dirigidos por las fiscalías se caracterizan por cierta apertura de los servidores públicos después de la larga batalla dada por familias y organizaciones que posicionaron los temas en las entidades federativas. No obstante, como fue advertido previamente, es en las familias en quienes recae la carga de la investigación, y además, los casos más visibles son a aquellos que se les asignan más recursos.

## XI. CONCLUSIONES

Este artículo abordó las respuestas estatales en relación con la persecución del delito de desaparición que se han dado a nivel local en Nuevo León, Coahuila y Chihuahua, incluyendo aquellas que se implementaron para cumplir con la Ley General que está vigente desde 2017. Específicamente, el estudio se centró en aquellas respuestas estatales dadas frente a las acciones de demanda de las coaliciones conformadas principalmente por familiares de víctimas de desaparición, colectivos y organizaciones de derechos humanos.

Aunque la demanda de las familias en los tres estados ha sido primordialmente búsqueda e investigación, hemos identificado que las familias han sido fundamentales para que existiera cambio legal y de políticas públicas en torno a la persecución del delito de desaparición, lo cual se vincula tanto con la demanda de búsqueda como con la de investigación y sanción. A través de ello se ha logrado un andamiaje institucional orientado hacia la especialización para la investigación de la desaparición, y que a nivel individual, en cada caso (principalmente en aquellos acompañados por organizaciones de la sociedad civil) se rompiera el letargo e inactividad imperante en las averiguaciones previas y carpetas de investigación, sin que esto necesariamente se traduzca en localizaciones o judicializaciones, ni mucho menos un cambio en el régimen de impunidad.

En ese sentido, la organización de las familias de víctimas y la articulación de coaliciones de desapariciones en México en general y en estos estados en particular, denota la conformación de una dimensión de demanda social, que ha provocado distintas respuestas estatales que pueden observarse en tres niveles interdependientes. Los tres niveles identificados son: macro, que corresponde a la voluntad política de las autoridades estatales, y que se refleja en el funcionamiento de toda la estructura institucional; meso, que corresponde a las decisiones reflejadas en el cambio legal, la estructura de políticas públicas y los cambios institucionales, y micro, referente a las acciones jurídicas y de investigación para la impartición de justicia que llevan a cabo los funcionarios encargados de los casos a nivel individual.

Esto se corresponde con la comprensión del Estado como una entidad fragmentada, no monolítica. Las familias deben ir a muchos lugares para presionar a distintas instituciones estatales, lo cual representa mucho desgaste para ellas. Los colectivos de éstas, en conjunto con sus organizaciones acompañantes, enfrentaron esta situación y, por tanto, articularon sus demandas a distintos niveles, aliándose con actores estratégicos para distintos objetivos. Esto ha dado como resultado distintos tipos de respuestas estatales a diferentes niveles, que además han variado de velocidad. En las diversas modalidades de respuesta estatal se observa una mayor dificultad en el nivel micro, no así en el nivel meso, ya que se ha dado un cambio legal a partir de las ventanas de oportunidad que con la voluntad política del nivel macro las coaliciones promotoras han sabido aprovechar.

A partir de la exposición de los tres casos de estudio fue posible apreciar algunas coincidencias dentro de las respuestas estatales. Por ejemplo, a nivel macro, la señal por parte de los gobernadores de que los procuradores de-

bían investigar y atender a familias y organizaciones significó un momento fundamental para la apertura de las instituciones de procuración de justicia a las familias. En relación con lo anterior, las acciones que comenzaron en el nivel micro, y que existen en la actualidad deben ser evaluadas con cuidado, pues si bien las familias tienen más participación, esto no ha significado un avance importante en términos de justicia en los casos.

Al centrarnos en la respuesta de las fiscalías a nivel micro, ha sido patente la inactividad y falta de debida diligencia por parte de muchos funcionarios para realizar actos de investigación. Como respuesta, las familias y las organizaciones se han visto en la necesidad de tener una presencia constante para el avance de los casos donde ellas son quienes proponen actos y líneas de investigación que la fiscalía decidirá o no ejecutar. Esto representa una carga desproporcionada para las familias y las organizaciones, que si bien tienen el derecho a coadyuvar, de acuerdo con las obligaciones del Estado, la autoridad ministerial sigue siendo la responsable de investigar los delitos.

En general, se observa que la especialización en la investigación de desapariciones ha sido establecida en los tres estados. Esto ha permitido que ambas partes mantengan proximidad y contacto entre sí, pero esto no necesariamente se traduce en un mejor acceso a la justicia, mejores investigaciones ni resultados en términos de sentencias en casos de desaparición. El avance de las investigaciones vuelve a recaer en la presión de las familias y sus organizaciones acompañantes.

Si bien el entorno institucional a principios de la tercera década del siglo no es el mismo que en la segunda, los problemas en el nivel micro persisten, por lo que sostenemos que aunque ha habido voluntad política y cambio legal, el régimen de impunidad no se ha superado.

Respecto del nivel meso, si bien se han logrado cambios, ya sean reformas, expediciones de leyes o nuevas instituciones, es importante señalar que la creación de instituciones no es un punto final, sino el inicio de un nuevo proceso dentro de la procuración de justicia, pues la implementación del cambio representa un reto que sobrepasa a la mera creación. Si bien el entramado institucional es de la máxima relevancia, es necesario tener presente que en muchas ocasiones estas respuestas pueden ser empleadas por las autoridades relacionadas con la procuración de justicia para acallar las exigencias de las coaliciones y presentar un panorama en el que parecería que ya no se puede hacer algo más.

## XII. BIBLIOGRAFÍA

- Atuesta, L. (2018). Capítulo IV: Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado. En L. Atuesta y A. Madrazo Lajous (Eds.), *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas* (pp. 99-132). Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Birkland, A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En F. Fisher, G. Miller y M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods* (pp. 63-78). USA, CRC Press.
- Campos, L. (2018). Con “el Bronco” se dejó de buscar a víctimas de desaparición. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/548973/con-el-bronco-se-dejo-de-buscar-a-victimas-de-desaparicion-denuncian-familiares>
- Carrasco Gutiérrez, L. (2016, septiembre 1). Chihuahua: nuevo gobierno crearía fiscalía especializada para personas desaparecidas. *CIMAC Noticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/chihuahua-nuevo-gobierno-crearia-fiscalia-especializada-para-personas-desaparecidas/>
- Centro de Derechos Humanos de las Mujeres. (2012, marzo 15). *XLIII Asamblea de la Red “Todos los derechos para todas y todos”*. <https://cedehm.blogspot.com/2012/03/xliii-asamblea-de-la-red-todos-los.html>
- Centro de Derechos Humanos de las Mujeres. (2013, mayo 31). *Semana Internacional del Detenido/a Desaparecido/a*. <https://cedehm.blogspot.com/2013/05/alas-autoridades-de-los-tres-niveles-de.html>
- Centro de Derechos Humanos de las Mujeres. (2014, septiembre 1). *La comunidad internacional conmemora el 30 de agosto como el Día Internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada, en esta fecha se recuerda a todos los hombres y mujeres que han sido desaparecidos*. <https://cedehm.blogspot.com/2014/09/la-comunidad-internacional-conmemora-el.html>
- Centro de Derechos Humanos de las Mujeres. (2019, agosto 30). *Posicionamiento del colectivo de familiares de personas desaparecidas de Chihuahua*. <https://cedehm.blogspot.com/2019/08/posicionamiento-del-colectivo-de.html>
- Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C. y Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (2012). *Observaciones generales al Programa Estatal para Personas Desaparecidas*. [https://desaparecidosencoahuila.files.wordpress.com/2012/03/120321\\_observaciones\\_programa\\_estatal\\_de\\_personas\\_desaparecidas\\_coahuila.pdf](https://desaparecidosencoahuila.files.wordpress.com/2012/03/120321_observaciones_programa_estatal_de_personas_desaparecidas_coahuila.pdf)
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (2015). *GEBI. Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata. A un año de su creación, marzo 2014 - marzo 2015*. <http://www.cadhac.org/Cadhac%20Informe%20GEBI%20ESP-2.pdf>

- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (2016). *Desapariciones en Nuevo León, desde la mirada de CADHAC. Informe 2009-2016*. <https://cadhac.org/docs/desapariciones-nl-2009-a-2016.pdf>
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos. A. C. (2014, marzo 20). Implementación del protocolo de búsqueda inmediata (Boletín 1403/10). [http://www.cadhac.org/derechos\\_humanos/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata](http://www.cadhac.org/derechos_humanos/implementacion-del-protocolo-de-busqueda-inmediata)
- Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez (2006). *Tercer informe de gestión (mayo 2005 - septiembre 2006)*. <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/208365/510447/file/3er%20Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20CPEVCMCJ.pdf>
- Congreso de Nuevo León (2009, septiembre 29). *Diario de Debates*. [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/pdf/debates/2146.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/2146.pdf)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, Reformada. *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*, 2020, (Chihuahua, México).
- El Diario de Chihuahua*. (2019, diciembre 12). Para qué vinieron, si no los citamos. <https://diario.mx/estado/para-que-vinieron-si-no-los-citamos-20191212-1599601.html>
- El Heraldo de Chihuahua* (2019, octubre 12). Existen 2 mil 546 indagaciones por desapariciones en 48 municipios. <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/existen-2-mil-546-indagaciones-por-desapariciones-en-48-municipios-4306586.html>
- El Siglo de Torreón*. (2019, julio 03). Señalan colectivos hacer tareas de Comisión de Búsqueda en Nuevo León. <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2019/senalan-colectivos-hacer-tareas-de-comision-de-busqueda-en-nuevo-leon.html>
- El Siglo de Torreón*. (2022, enero 12). Fiscalía de Coahuila analizará trabajo sobre desaparecidos. <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2022/fiscalia-de-coahuila-analizara-trabajo-sobre-desaparecidos.html>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011, junio 25). *Trabajamos en hallar a desaparecidos: Torres*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/06/25/trabajamos-en-hallar-a-desaparecidos-torres/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011a, septiembre 5). *Son ya 220 los desaparecidos en Coahuila admite Fiscalía*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/09/05/son-ya-220-los-desaparecidos-en-coahuila-admite-fiscalia/>

- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011b, noviembre 6). *Informe a Rubén Moreira*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/11/06/informe-a-ruben-moreira/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011c, julio 14). *Coahuilenses toman en sus manos búsqueda de personas desaparecidas*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/07/14/coahuilenses-toman-en-sus-manos-busqueda-de-personas-desaparecidas/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011d, agosto 20). *La falta de investigación es un mensaje de impunidad: Rupert Knox*. Recuperado de Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/08/20/la-falta-de-investigacion-es-un-mensaje-de-impunidad-rupert-knox/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2011e, julio 11). *Desaparecidos en Coahuila: cartas de una espera*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2011/07/11/desaparecidos-en-coahuila-cartas-de-una-espera/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2012a, marzo 17). Rogaban al “enemigo” buscar a desaparecidos. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2012/03/17/rogaban-al-enemigo-buscar-a-desaparecidos/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2012b, enero 15). *En Coahuila hay unas 1,600 personas desaparecidas, según el gobierno local*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2012/01/15/en-coahuila-hay-unas-1600-personas-desaparecidas-segun-el-gobierno-local/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2012c, abril 3). *Seguirá Coahuila lineamientos de búsqueda de desaparecidos*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2012/04/03/seguira-coahuila-lineamientos-en-busqueda-de-desaparecidos/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2012d, marzo 30). *Piden “búsqueda de vida”*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2012/03/30/piden-busqueda-de-vida/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2012e, noviembre 13). *Piden especializar a personal de Coahuila*. Desaparecidos en Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2012/11/13/piden-especializar-a-personal-de-coahuila/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. (2013a, agosto 30). *Mantiene FUNDEC búsqueda de más de 300 desaparecidos*. Desaparecidos en



- Coahuila. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2013/08/30/mantiene-fundec-busqueda-de-mas-de-300-desaparecidos/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila. 2013b, enero 5. Ve-Fuundec desinterés oficial en búsqueda de desaparecidos. <https://desaparecidosencoahuila.wordpress.com/2013/01/05/ve-fuundec-desinteres-oficial-en-busqueda-de-desaparecidos/>
- Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León. (2015, noviembre 3). Carta abierta de familiares de personas desaparecidas a Jaime Rodríguez Calderón, gobernador de Nuevo León. <http://fundenl.org/carta-abierta-de-familiares-de-personas-desaparecidas-a-jaime-rodriguez-calderon-gobernador-de-nuevo-leon/>
- Gobierno del Estado de Chihuahua. (2018, octubre 24). *El gobernador Javier Corral dio la bienvenida a los nuevos funcionarios Nora Angélica Balderrama Cano y Francisco González Arredondo*. <https://chihuahua.gob.mx/contenidos/rinden-protesta-nueva-fiscal-de-ejecucion-de-penas-y-fiscal-de-derechos-humanos>
- Godínez Leal, L. (2008, febrero 24). Chihuahua: buscarán a más familiares de víctimas del feminicidio. *CIMAC Noticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/chihuahua-buscaran-a-mas-familiares-de-victimas-del-feminicidio/>
- Human Rights Watch. (2013, febrero 20). *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*. [https://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada#\\_ftn335](https://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada#_ftn335)
- Infonor. (2016, julio 20). *Las investigaciones abiertas y con avances, procurador a diputados*. <https://www.infonor.com.mx/index.php/sureste/6-sureste-y-laguna/72915-las-investigaciones-abiertas-y-con-avances-procurador-a-diputados>
- Juárez Dialoga. (2012, febrero 28). *Exige justicia el Comité de Madres y Familiares con Hijas Desaparecidas*. <http://juarezdialoga.org/exige-justicia-el-comite-de-madres-y-familiares-con-hijas-desaparecidas/>
- Kay, A. (2006). *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence. New Horizons in Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown.
- Klugman, B., Budlender, D y Rosenberg, M. (2001). *Estrategias para el acceso al aborto legal y seguro. Un estudio en once países*. Women's Health Project y Foro por los Derechos Reproductivos.
- La Opción de Chihuahua*. (2015, abril 13). Chihuahua rezagado en políticas públicas para atender desapariciones forzadas. <http://laopcion.com.mx/noticia/89049>

- López, M.A. y Yo Ciudadano. (2018, septiembre 1). Así es como organizaciones y familias de desaparecidos en Chihuahua mantienen la búsqueda de verdad y justicia. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2018/09/desaparecidos-busqueda-chihuahua/>
- Marsh, D. y Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48(1), 4-21. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>
- Milenio. (2022, septiembre 01). Coahuila impulsa 4 reformas estructurales en materia de desapariciones: Miguel Riquelme. <https://www.milenio.com/estados/coahuila-impulsa-reformas-materia-desapariciones-miguel-riquelme>
- Notimex. (2012, febrero 28). Chihuahua ofrece justicia a madres de mujeres desaparecidas. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Chihuahua-ofrece-justicia-a-madres-de-mujeres-desaparecidas-20120228-0160.html>
- Ponce, A. (2015, agosto 30). Coahuila sin avances en casos de desaparecidos. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/coahuila-sin-avances-en-casos-de-desaparecidos>
- Ponce, A. (2016, febrero 27). Han encontrado 3 mil 500 desaparecidos. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/han-encontrado-3-mil-500-desaparecidos>
- Proceso. (2008a, abril 2 ). Cierran oficina para buscar mujeres desaparecidas en Chihuahua. <https://www.proceso.com.mx/197760/cierran-oficina-para-buscar-mujeres-desaparecidas-en-chihuahua>
- Proceso. (2008b, diciembre 21). La Laguna secuestrada. <https://www.proceso.com.mx/88439/la-laguna-secuestrada>
- Proceso. (2012, marzo 5). Gobierno de Chihuahua oculta datos sobre restos de mujeres desaparecidas. <https://www.proceso.com.mx/300097/gobierno-de-chihuahua-oculta-datos-sobre-restos-de-mujeres-desaparecidas>
- Proceso. (2013, abril 23). Dan por muertos a universitarios desaparecidos en Coahuila. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2013/4/23/dan-por-muertos-universitarios-desaparecidos-en-coahuila-117342.html>
- Proceso. (2016, febrero 5 ). Duarte miente, sí hay desaparecidos en Chihuahua, reprochan familiares de víctimas. <https://www.proceso.com.mx/429124/duarte-miente-si-hay-desaparecidos-en-chihuahua-reprochan-familiares-de-victimas>
- Procuraduría General de Justicia de Nuevo León. (2017, abril 26). Acuerdo por el que se crean 5 unidades de investigación especializadas en personas desaparecidas que estarán bajo la dirección y mando directo del Procu-

- rador General de Justicia del Estado. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*.
- Quintana, V. M. (2011, julio 14). *El principio del fin de la impunidad militar*. CE-DEHM. <https://cedehm.org.mx/es/2011/07/15/el-principio-del-fin-de-la-impunidad-militar/>
- Ramos, L. (2012, abril 23). Cesan a encargada de indagar desapariciones. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2012/04/23/estados/031n5est>
- Ruiz, M. (2004, noviembre 3). Ofrece gobernador de Chihuahua Comisión Plural de diálogo. *CIMAC Noticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/ofrece-gobernador-de-chihuahua-comision-plural-de-dialogo/>
- Silerio, M. (2019, octubre 31). Familiares de víctimas de desaparición protestan frente al Semefo. *Yo Ciudadano*. <https://yociudadano.com.mx/noticias/familiares-de-victimas-de-desaparicion-protestan-frente-al-semefo/>
- Telediario*. (2017, noviembre 4). Fiscal de Coahuila se reunió con colectivos de familias que buscan personas desaparecidas. <https://laguna.telediario.mx/laguna/fiscal-de-coahuila-se-reunio-con-colectivos-de-familias-que-buscan-personas-desaparecidas>
- Vanguardia*. (2011, junio 26). Desmiente Fuundec que se avance en investigaciones. <https://www.pressreader.com/mexico/vanguardia/20110626/page/1>
- Vanguardia*. (2020, enero 31). Familiares de desaparecidos en Coahuila piden renuncia e investigación a Fiscal de Especializado; denuncian omisiones en búsquedas. <https://vanguardia.com.mx/articulo/familiares-de-desaparecidos-en-coahuila-piden-renuncia-e-investigacion-fiscal-de-especializado>
- Velasco Domínguez, M. de L. (2021). *La incidencia de la interacción de actores sociales, políticos y operadores en la procuración de justicia: el caso de la judicialización de homicidios y feminicidios en México a nivel subnacional de 2013 a 2018*. [Tesis de doctorado]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México.
- Villarreal Martínez, M. T. (2016). Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia. *Intersticios sociales*, (11). [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-49642016000100007#fn21](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642016000100007#fn21)
- Villarreal Martínez, M. T. (2007). Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia. En sitio web [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-49642016000100007#fn21](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642016000100007#fn21) (versión On-line ISSN 2007-4964)
- Zahariadis, N. (2016). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing.

Zócalo. (2017, mayo 8). *Fuundec, el origen de la lucha*. [http://www.zocalo.com.mx/new\\_site/articulo/fuundec-el-origen-de-la-lucha](http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/fuundec-el-origen-de-la-lucha)

### *Entrevistas*

Agentes del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas de Coahuila. Torreón, Coahuila, 26 de febrero de 2020.

Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Cedhem). Chihuahua, Chihuahua, 18 de febrero de 2020.

Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC). Monterrey, Nuevo León, 27 de febrero de 2020.

Coordinador de agentes del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas de Coahuila. Saltillo, Coahuila, 27 de febrero de 2020.

Coordinador de agentes del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas de Coahuila. Torreón, Coahuila, 26 de febrero de 2020.

Coordinador de la Unidad de Desaparición Forzada de la Fiscalía de Chihuahua. Chihuahua, Chihuahua, 17 de febrero de 2020.

Director de la Agencia Estatal de Investigaciones de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León, 5 de febrero de 2020.

Directora de la Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones Graves a Derechos Humanos de la Fiscalía de Chihuahua. Chihuahua, Chihuahua, 17 de febrero de 2020.

Encargado de la Unidad Especializada de Búsqueda de Coahuila. Saltillo, Coahuila, 27 de febrero de 2020.

Ex-Fiscal General de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León, 3 de marzo de 2020.

Excoordinador de la Unidad de Investigación en Personas Desaparecidas de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León, febrero de 2020.

Familiares de personas desaparecidas de Chihuahua (2). Chihuahua, Chihuahua, 18 de febrero de 2020.

Familiares de personas desaparecidas de Coahuila (3). Saltillo, Coahuila, 27 de febrero de 2020; Torreón, Coahuila, 26 de febrero de 2020 y Ciudad de México, 30 de marzo de 2020.

Familiares de personas desaparecidas de Nuevo León (2). Monterrey, Nuevo León, 5 de febrero de 2020.

Fiscal Especializado en Desaparición de Coahuila. Saltillo, Coahuila, 27 de febrero de 2020.

Fiscal Especializado en Desapariciones de Nuevo León y Director del GEBI. Monterrey, Nuevo León, 4 de febrero de 2020.

Fiscal Especializado en Personas Desaparecidas de Chihuahua. Chihuahua, Chihuahua, 17 de febrero de 2020.