

El carácter vinculante de las Acciones Urgentes del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada en México



“El carácter vinculante de las Acciones Urgentes del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada en México”

Primera edición, junio de 2023

Coordinación Editorial:

- Promoviendo la Rendición de Cuentas por los Derechos Humanos (RED-DH), actividad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH)

Diseño editorial: En Efecto Print + Digital + Design

Revisión de estilo: Amic Parlante

Foto: IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.

Muralista: Karen Lizbeth Fernández Sánchez.

Impreso en México

“El carácter vinculante de las Acciones Urgentes del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada en México” está sujeto a la licencia Reconocimiento-Compartir Igual 4.0 Internacional de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite:

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



“Esta publicación fue realizada gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de las personas autoras y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.”

Asimismo, la publicación “El carácter vinculante de las Acciones Urgentes del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada en México” fue coordinada en colaboración con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

Contenido

GLOSARIO	3
PRESENTACIÓN	5
PARTE I. LAS ACCIONES URGENTES Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	11
Amparo en Revisión 1077/2019	13
Voto concurrente conjunto que formulan la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el Amparo en Revisión 1077/2019	83
Tesis Jurisprudenciales	92
PARTE II. ENSAYOS TEMÁTICOS SOBRE LA DECISIÓN DE LA SCJN	99
Mirada desde las víctimas <i>Perla Damian Marcial y Cinthya A. Juárez Luna</i>	101
Mirada desde el litigio estratégico <i>Juan Carlos Gutiérrez Contreras y Roberto Leonardo Cruz Núñez</i>	107
Mirada desde la justicia constitucional <i>Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena</i>	123
Mirada desde el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas <i>Juan José López Ortega</i> <i>Albane Prophette-Pallasco</i>	133

Mirada desde las autoridades encargadas de implementar
las Acciones Urgentes 149
Karla I. Quintana Osuna
Enrique Irazoque Palazuelos y Carolina Hernández Nieto

Mirada desde la academia 179
Mario Santiago Juárez y Tatiana Rincón Covelli

Mirada desde los actores acompañantes que presentaron
amicus curiae 193
Santiago Corcuera Cabezut

**PARTE III. HERRAMIENTAS PARA PRESENTAR
ACCIONES URGENTES** 213

Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas 215

Información sobre contenido de las Acciones Urgentes 229

Guía y formulario para presentar Acciones Urgentes ante el CED 232

Glosario

AU	Acciones Urgentes
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CCPR	Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
CDH	Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas
CED	Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONU-DH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEGOB	Secretaría de Gobernación
UDDH	Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)

PRESENTACIÓN

La desaparición de personas constituye una de las más graves y dolorosas problemáticas que enfrenta México en materia de derechos humanos. Es una práctica criminal presente desde hace décadas y una afrenta constante no sólo por el hecho delictivo en sí mismo, sino también por la impunidad casi absoluta, la falta de acceso a la verdad, la ausencia de reparación, la reiteración de la conducta, la búsqueda inconclusa y los serios riesgos para quienes reclaman justicia.

Las víctimas enfrentan toda una serie de abusos y violaciones a sus derechos después de haber sido desaparecidas, ya sea por agentes del Estado o por grupos del crimen organizado (o por ambos). Son también víctimas sus familiares y seres queridos, quienes les buscan entre un mar de angustia y un desierto de esperanza. Y es también víctima el pueblo de México en su conjunto.

Desde la esfera gubernamental se han impulsado algunas iniciativas para enfrentar esta tragedia. Hoy existen algunas autoridades y funcionarios muy comprometidos con la lucha en contra de las desapariciones, además de que se ha construido un marco jurídico, el de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, que representa un avance significativo. No obstante, la forma de buscar, investigar y garantizar los derechos a las víctimas se encuentra aún en un proceso de consolidación. La implementación de la Ley sigue siendo deficitaria.

Todos los esfuerzos e iniciativas, cabe decirlo, son resultado directo de la exigencia y presión de las familias, quienes han tenido que solicitar, como medidas extraordinarias, acciones que deberían constituir el plano ordinario de actuación de un Estado en cumplimiento de sus obligaciones legales: la verdad, la justicia, la reparación, la búsqueda y las medidas de no repetición.

Sin estar obligadas a ello, las familias se han formado para exigir con mayores elementos sus derechos ante las autoridades. Han tenido que fortalecer sus capacidades de diálogo para impulsar acciones de investigación y búsqueda. Han aprendido de las ciencias de la tierra para encontrar fosas. Se han organizado social y políticamente con otras víctimas y acompañantes para plantear problemas comunes e idear soluciones compartidas. Se han adentrado a conocer la historia de la desaparición en México y otros países de la región para tratar de entender las causas. Pero, sobre todo, han tenido que vivir con el dolor y el sufrimiento que queda por la ausencia cotidiana del ser amado, al mismo tiempo que continúan con sus dinámicas sociales, laborales y personales.

Las acciones que se han logrado conquistar han sido el fruto de intensas, persistentes y profundas batallas por el reconocimiento y vigencia de derechos, alentadas por la esperanza de ver retornar al ser amado y de que se abone en los procesos de justicia para que nadie, nunca más, sea objeto de desaparición. Una de esas batallas se cimbró en sede judicial como consecuencia de la desaparición de un joven de dieciséis años en Veracruz a manos de policías y civiles, que no fue investigada con inmediatez, interés ni eficacia, dejando graves omisiones en la indagatoria, mismas que, hasta la fecha de escribir estas líneas, han hecho que prevalezca la condición de desaparición.

Acompañada por IDHEAS, organización coeditora de esta publicación, la familia impulsó acciones judiciales hasta llegar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En junio de 2021, dicha instancia decidió resolver el amparo en revisión 1077/2019 por el cual reconoció la obligatoriedad de las Acciones Urgentes (AU) emitidas por el Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada (CED, por sus siglas en inglés), a fin de que las autoridades mexicanas asuman las acciones de búsqueda, investigación y todas las medidas ordenadas en las AU con debida diligencia y prontitud.

En el marco normativo del sistema de Naciones Unidas se han adoptado diversos tratados sobre derechos humanos, los cuales establecen mecanismos de supervisión y asesoría a través de distintos Comités. La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante, “la Convención”), en vigor desde diciembre de 2010, creó el Comité contra la Desaparición Forzada, con facultades que van desde emitir observaciones generales, revisar periódicamente informes que presentan los Estados, resolver peticiones individuales y realizar visitas a los países, como la efectuada a México en noviembre de 2021.

Al CED además se le otorgó en la Convención una competencia muy específica: la de emitir AU para la localización de personas desaparecidas. Conscientes de que cada momento que pasa tras una desaparición es vital, se decidió establecer esta atribución como una medida primordial al servicio del objeto y fin de la Convención, independientemente de otras posibilidades de protección jurídica. El artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas establece que:

1. *El Comité podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida¹.*

El objetivo de esta facultad de carácter esencialmente humanitario es contribuir a localizar a la persona desaparecida y favorecer la intervención inmediata por parte de las autoridades para encontrarla. A través de las AU, el CED facilita la comunicación entre familiares y autoridades, ayuda a identificar en dónde persiste la inacción por parte del Estado, siempre con una mirada centrada en las víctimas, sus derechos y necesidades.

Las Acciones Urgentes constituyen un mecanismo que puede ayudar a víctimas, sociedad civil y a las autoridades para avanzar de forma coordinada y garantizar la

¹ Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 2006, artículo 30.

búsqueda de las personas desaparecidas con la urgencia que requiere. En México fue precisa una resolución de la SCJN, del amparo en revisión 1077/2019, para recalcar que la búsqueda de las personas desaparecidas es, redundantemente, una obligación urgente del Estado mexicano.

Las AU han sido una herramienta utilizada cada vez más por las víctimas ante la falta de respuesta y búsqueda inmediata por el Estado. De acuerdo con el último Informe sobre las peticiones de acción urgente presentadas en virtud del artículo 30 de la Convención, aprobado por el CED en noviembre de 2022, México ocupaba el segundo lugar de los países con mayor número total de incidencias de Acciones Urgentes con 525, sólo debajo de Iraq, con 554. Además, del total de 1,537 solicitudes de Acciones Urgentes de todo el mundo, más de la tercera parte, aproximadamente el 34%, fueron dirigidas a México, lo que lo coloca como el único país que ha formulado constantemente solicitudes desde 2012².

Esto demuestra que la decisión de la SCJN de considerar obligatorias las AU tiene una relevancia profunda para la vigencia de los derechos humanos: en primer lugar, por el positivo impacto que puede tener para las víctimas de desaparición y sus allegados frente a la búsqueda incansable y la inacción de las autoridades, pues las Acciones Urgentes son una herramienta con valor jurídico. Y en segundo, porque trasciende las fronteras de México, sumándose a los países cuyos tribunales constitucionales han reconocido un valor preponderante a la actuación de los órganos de tratados, marcando así también una pauta sobre el valor jurídico que se debe otorgar a las medidas adoptadas por estos mismos órganos.

Lo antes descrito nos brinda una posibilidad abierta de reflexiones diversas en torno al tema. Por ello, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) y la organización IDHEAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través de su actividad Promoviendo la Rendición de Cuentas por los Derechos Humanos (RED-DH), han elaborado esta publicación para difundir la sentencia de la SCJN y los criterios judiciales emanados de esta, así como para seguir poniendo al alcance de un público amplio una serie de herramientas prácticas para la presentación de AU ante el CED.

La publicación está conformada por tres partes: en la primera se trata el tema de las Acciones Urgentes frente al Poder Judicial mexicano, que incluye la sentencia y las tesis jurisprudenciales adoptadas. La segunda, muy rica en reflexión, incorpora la mirada de relevantes actores desde distintas sedes: el CED, la sección de tratados del

² CED, *Informe sobre las peticiones de acción urgente presentadas en virtud del artículo 30 de la Convención*, (CED/C/23/2), 18 de noviembre de 2022, p. 2. Disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsqFze-DXcs3hrxXJC7Fk1bkR3yHyWXDGVFeaBJ8q3SW3PomaBL%2BlCu%2BUMy3vQy1zK3fZNRWozz%2FWNcYKuL8i5nWHZNFXa8oUFLgSjQ4z3qhv>

sistema de Naciones Unidas, el litigio, la judicatura, la búsqueda y la protección, la protección oficial, la academia, los actores acompañantes y, por supuesto, desde las víctimas del caso “Formando Hogar”. Y la tercera, se conforma de herramientas que pueden ser útiles para las víctimas en este tenor, como el formato de las Acciones Urgentes y una guía que acompaña su llenado.

Ante un escenario de un país con más de 110 mil personas oficialmente reconocidas como desaparecidas, es necesario entender que las AU deben significar un desarrollo fundamental en las acciones de búsqueda y justicia del Estado. Si bien las desapariciones en México obedecen a patrones, casos o fenómenos distintos, la solicitud constante de estas acciones por sí misma debería ser capaz de trasladar una idea del manejo estructural de la situación; es decir, ante la gravedad evidenciada por la incidencia de casos de desaparición de personas, de lo que hablan las Acciones Urgentes es de la prioritaria e inmediata necesidad de entenderlas, asumirlas y combatir las desde un enfoque masivo y estructural.

Por otra parte, si bien se ha dictado una resolución por parte de la SCJN, es necesario resaltar que lo más importante es entender que ninguna desaparición de una persona debe pasar inadvertida por las autoridades ni ser indiferente para la sociedad. Todas las personas desaparecidas deben ser buscadas por derecho y sus casos deben ser esclarecidos. La ciudadanía debe exigir del Estado un desempeño acorde con sus obligaciones y estándares en materia de derechos humanos. Ese es el sentido de haber firmado la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de haber promulgado la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, y de haber creado comisiones y fiscalías especializadas en este tema. Investigar y buscar a una persona debe ser obra del sentido común de todo Estado democrático que respete el Estado de derecho y abrace los postulados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo aniversario 75 conmemoramos en el 2023.

Guillermo Fernández-Maldonado Castro
Representante en México de la Oficina del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Ciudad de México, marzo de 2023

**PARTE I. LAS ACCIONES
URGENTES Y LA
SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN**

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

**QUEJOSOS Y RECURRENTE: JULIA,
POR PROPIO DERECHO Y EN
REPRESENTACIÓN DE SU HIJO,
EMILIANO**

MINISTRO PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIA: M.G. ADRIANA ORTEGA ORTIZ

COLABORÓ: LUCÍA I. MOTA CASILLAS

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al **16 de junio de 2021**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 1077/2019 interpuesto por la señora *Julia*, por propio derecho y en representación de su hijo, el joven *Emiliano* contra la resolución de 15 de mayo de 2018 dictada por el Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, en auxilio del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, en el expediente de amparo indirecto *****.

El problema jurídico que resolverá esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es si las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada, con base en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, son obligatorias y si su cumplimiento por parte de las autoridades del Estado mexicano, en sus distintas competencias, debe ser supervisado judicial y constitucionalmente.

I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. De las constancias del expediente, sabemos que el 11 de diciembre de 2013, aproximadamente a las 14:00 horas, el joven *Emiliano*, de 16 años, se encontraba en su lugar de trabajo, ubicado en una colonia de la ciudad Veracruz, cuando llegó un grupo de civiles y policías, quienes se introdujeron en el negocio y lo detuvieron; lo subieron a una camioneta y le informaron al dueño y encargado del establecimiento que el motivo de su detención era que había sido señalado como cómplice de un robo. Hasta ahora se desconoce el paradero del joven *Emiliano*.
2. Al tener conocimiento de esos hechos, su madre, la señora *Julia*, acudió ante diversas autoridades, entre ellas la Agencia Veracruzana de Investigación, la Uni-

dad Mixta de Atención al Narcomenudeo, el “Penalito” de Playa Linda y las oficinas de “Robo a Comercio” para obtener información sobre el paradero de su hijo. No obtuvo respuesta de ninguna de ellas.

3. Sin tener noticias de su hijo, más tarde, ante el agente del Ministerio Público, denunció su desaparición, pero la autoridad rehusó levantar la denuncia, pues debía esperar 72 horas.
4. El 14 de diciembre de 2013, el ministerio público inició la averiguación previa *****, por el delito de privación de la libertad física en agravio del joven *Emiliano*, hijo de la señora *Julia*. Esta investigación quedó a cargo del Fiscal Auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de la Agencia 1ª y 8ª del Ministerio Público Investigador.
5. Por tratarse de hechos similares, la Fiscalía encargada de la investigación ordenó la acumulación de la averiguación con las diversas ***** y *****.
6. Ante la falta de resultados y las omisiones en las que incurrió la fiscalía, la señora *Julia*, junto con otros familiares de personas desaparecidas en los operativos efectuados en la colonia Formando Hogar, presentaron una comunicación al Comité contra la Desaparición Forzada para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes. Conforme al artículo 30 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, el 12 de febrero de 2016, el Comité contra la Desaparición Forzada registró el caso con los números de acciones urgente s *****, *****, *****, *****, ***** y *****¹, en las que requirió al Estado Mexicano lo siguiente:
 - a) Realizar de inmediato una búsqueda integral e investigación seria, exhaustiva e imparcial para establecer la suerte y paradero de los jóvenes *Daniel, Karlo, Luis, Julián, Emiliano y Héctor*; todos co-peticionarios de las medidas urgentes;
 - b) Asegurar que las indagatorias consideren el contexto en el que ocurrieron las desapariciones. En particular, se ordenó observar los indicios sobre la posible participación de las policías municipales, estatales, ministeriales y elementos militares eventualmente involucrados en ellas;
 - c) Investigar las desapariciones con plena independencia e imparcialidad de los órganos investigadores, recabar las pruebas forenses y periciales necesarias, así como las declaraciones de testigos y familiares, a quienes deberían garantizar seguridad e integridad física y psíquica;
 - d) Realizar todas las acciones encaminadas a identificar plenamente los restos encontrados en las fosas ubicadas en Veracruz y los lugares que la autoridad investigadora tenga identificados, así como los encontrados por los equipos de búsqueda para determinar la existencia de una relación con alguna de las personas desaparecidas, e

¹ Demanda de amparo, hoja 71. Las acciones urgentes recibieron distintos números pues un total de seis jóvenes desaparecieron en el mismo operativo: *Daniel, Karlo, Luis, Julián, Emiliano y Héctor*. Las AU ***** corresponden a la desaparición del quejoso en este amparo e hijo de la quejosa.

- e) Informar al Comité, en caso de no poder confirmar el paradero de las personas desaparecidas, sobre las acciones tomadas para localizarlos, aclarar su desaparición y garantizar que están bajo la protección de la ley, así como del resultado de esas acciones. Además, informar sobre las acciones tomadas para garantizar la plena participación de los familiares y allegados de las personas desaparecidas en la investigación, a quienes se debe comunicar la evolución y los resultados de la investigación en curso.
7. Desde entonces, el Estado mexicano ha rendido informes al Comité en tres ocasiones, en los que asegura haber realizado diversas diligencias.
 8. Por otra parte, ante los escasos resultados de la investigación, la señora *Julia* solicitó copia certificada de las actuaciones que conforman la averiguación previa integrada con motivo de la desaparición de *Emiliano* y sus acumuladas; no recibió respuesta.
 9. El 1 de mayo de 2017, el Comité contra la Desaparición Forzada requirió al Estado Mexicano²:
 - a) Diseñar e implementar inmediatamente una estrategia integral de investigación y búsqueda, asegurando el análisis de contexto y de los patrones que se identifiquen en los casos;
 - b) Dar cuenta a los familiares sobre la estrategia emprendida;
 - c) Informar a las familias de los jóvenes desaparecidos oportuna, clara y accesiblemente sobre las indagatorias y otorgarles copias de las diligencias desahogadas;
 - d) Tomar todas las medidas necesarias para la plena investigación del operativo Guadalupe Reyes;
 - e) Asegurar la investigación de la posible participación de miembros de la policía estatal, municipal y de la Agencia Veracruzana de Investigación en la desaparición de los jóvenes;
 - f) Garantizar que las exhumaciones y procedimientos de identificación de los cuerpos se rijan por los estándares internacionales en la materia para garantizar que los cotejos que se lleven cabo con las huellas de las personas desaparecidas y las muestras de ADN de sus familiares arrojen resultados científicamente confiables;
 - g) Comunicar a los familiares de los jóvenes desaparecidos y sus representantes sobre el motivo por el que no se han tomado acciones inmediatas con base en la información aportada por dos de las madres de los desaparecidos, y asegurar que todas las diligencias relevantes ocurran inmediatamente, y
 - h) Garantizar que las autoridades consideren toda la información disponible; las autoridades deben integrar y utilizar esa información inmediata y oportu-

² Demanda de amparo, hoja 91.

namente, así como tomar las acciones relevantes para la búsqueda y localización de los jóvenes desaparecidos y el esclarecimiento de las circunstancias de su desaparición.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

10. **Demanda de amparo.** El 19 de octubre de 2017, la señora *Julia*, por propio derecho y en representación de su hijo, *Emiliano*, presentó, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, demanda de amparo contra las autoridades y actos siguientes:

Autoridades responsables:

- a) Fiscal General del Estado de Veracruz.
- b) Fiscal especial en atención de denuncias de personas desaparecidas.
- c) Fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de la agencia 1ª y 8ª del Ministerio Público Investigador.

Actos reclamados:

De todas las autoridades señaladas como responsables:

- a) La omisión de implementar, coordinar y efectuar una investigación diligente, exhaustiva, imparcial y seria, tendiente a lograr la localización de *Emiliano*;
- b) La omisión de realizar las diligencias relativas a la persecución de los delitos y responsables relacionados con la desaparición del joven *Emiliano* conforme a los protocolos de búsqueda vigentes y los derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento jurídico mexicano, y
- c) La omisión de implementar las medidas y acciones urgentes emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas en favor del joven *Emiliano*, para que éstas fueran observadas y adoptadas durante la investigación.

Del Fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de la agencia 1ª y 8ª del Ministerio Público Investigador:

- a) La omisión de responder el escrito presentado el 15 de marzo de 2017 ante la Fiscalía 1ª Investigadora en Veracruz, y
 - b) La negativa de proporcionar copias de la averiguación previa ***** y sus acumuladas ***** y *****.
11. En la demanda, las víctimas señalaron como derechos violados en su perjuicio los reconocidos en los artículos 1º, 6, 8, 14, 16, 17, 20, apartado B, (previo a la reforma constitucional de 2008) y 133 de la Constitución Federal; 1; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Dere-

chos Civiles y Políticos, y 24.2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; precisaron los antecedentes del caso y formularon conceptos de violación.

12. El 23 de octubre de 2017, la Jueza Tercera de Distrito en el Estado de Veracruz admitió y registró la demanda de amparo con el número *****, señaló fecha para la audiencia constitucional, requirió a las autoridades responsables su informe justificado y dio intervención legal al Ministerio Público de la Federación.
13. El 6 de diciembre de 2017, las víctimas aclararon que señalaban como responsable al Fiscal Especializado en Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, denominación correcta de la autoridad señalada en su escrito inicial de demanda como Fiscal Especial en Atención de Denuncias de Personas Desaparecidas.
14. El 8 de diciembre de 2017, las víctimas ampliaron su demanda de amparo y señalaron como actos reclamados y autoridades responsables los siguientes:

Autoridades responsables:

- a) Como promulgadoras, el Gobernador y el Congreso, ambos del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- b) Como aplicadora, el fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Centro Veracruz, encargado de las Agencias 1ª y 8ª del Ministerio Público Investigador.

Acto reclamado: La emisión, aprobación, promulgación y sanción del segundo párrafo del artículo 348 del Código Penal para el Estado de Veracruz³, así como su aplicación en el acuerdo de 15 de marzo de 2016 en la averiguación previa ***** y su acumulada ***** para negar la expedición de copias certificadas solicitadas por la señora Julia.

15. La señora *Julia* señaló como derechos vulnerados en su perjuicio los reconocidos en los artículos 1º, 6, 8, 17, 20, apartado B (previo a la reforma constitucional de 2008) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, narró los antecedentes del caso y formuló conceptos de violación.
16. El 11 de diciembre de 2017, la jueza admitió la ampliación. Seguidos los trámites de ley, se celebró audiencia constitucional el 1 de marzo de 2018.

³ **Artículo 348.** Al servidor público que, por cualquier medio, facilite información sobre mandamientos expedidos por la judicial y tenga como consecuencia que se evada de la acción aquel contra el que vaya dirigido autoridad, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión, multa hasta de cincuenta días de salario, destitución o inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos por un tiempo igual al de la prisión impuesta.

Igual sanción se aplicará al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la investigación ministerial.

17. El 29 de enero de 2018, la jueza de distrito ordenó remitir los autos al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, para el dictado de la sentencia. Ahí se registró el juicio de amparo con el número *****.
18. El 15 de mayo de 2018, la jueza dictó sentencia en la que, por un lado, sobreseyó en el juicio de amparo respecto del Fiscal General del Estado de Veracruz, del Fiscal Especializado en Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, Zona Centro, Veracruz, así como del Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, quienes negaron la existencia de los actos reclamados al rendir sus informes justificados⁴. También decretó el sobreseimiento respecto de la omisión atribuida a las autoridades de implementar las medidas y acciones emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. Por otro, concedió el amparo a les quejoses para efectos⁵; ordenó al Fiscal Auxiliar de la Fiscalía regional Zona Centro, Veracruz, encargado de las Agencias 1^a y 8^a del ministerio público investigador:
 - a) Ajuste su actuación a los estándares sobre la investigación y la concluya eficazmente hasta dar con el paradero del joven *Emiliano*;
 - b) Siga las líneas de investigación de desaparición de *Emiliano* y establezca patrones en consideración de los otros adolescentes desaparecidos en similares circunstancias;
 - c) Ordene las diligencias de confrontación necesarias entre testigos y elementos policiacos;
 - d) Ordene las diligencias necesarias para establecer la localización geográfica en tiempo real del número telefónico del desaparecido y los dictámenes periciales rendidos para establecer una línea histórica de los lugares en los que posiblemente estuvo el desaparecido;
 - e) Realice una búsqueda exhaustiva en redes sociales que le proporcione indicios del paradero del desaparecido;
 - f) Ordene las diligencias necesarias para dar seguimiento a las declaraciones de la señora *Julia*, madre del desaparecido;
 - g) Disponga todas las diligencias pertinentes para identificar los restos encontrados en las fosas clandestinas localizadas en Veracruz y el resto del país;
 - h) Remueva los obstáculos que impidan la debida investigación de los hechos. Provea regularmente información a la madre de la víctima sobre los avances de la investigación y le dé pleno acceso a las constancias que integran la averiguación;

⁴ Sentencia de 15 de mayo de 2018, en el amparo indirecto 952/2017-II, página 7 vuelta.

⁵ *Ibidem*, páginas 67 a 72.

- i) Asegure la participación de los órganos necesarios en la investigación;
 - j) Se ajuste a los protocolos y manuales obligatorios para investigar debidamente;
 - k) Establezca líneas de investigación fincadas en la información reunida, así como una hipótesis y realice las diligencias necesarias para su comprobación, y
 - l) Ordene todas las diligencias necesarias para obtener datos que hagan posible la localización del joven *Emiliano*, así como el esclarecimiento de los hechos y la identificación de los responsables.
19. **Recurso de revisión.** Inconformes con el fallo, tanto la señora *Julia* como el Fiscal Auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de las Agencias 1ª y 8ª del Ministerio Público en Veracruz, interpusieron recurso de revisión. El 7 de junio de 2018, se ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito en turno. Correspondió conocer del recurso de revisión al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, quien, el 3 de julio, admitió el recurso interpuesto por la señora *Julia* y desechó el recurso interpuesto por la fiscalía al ser extemporáneo⁶.
20. **Solicitud y trámite de la solicitud de reasunción de competencia.** El 28 de agosto de 2018, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la señora *Julia* solicitó a esta Suprema Corte reasumiera su competencia originaria para resolver el amparo en revisión ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito.
21. El 11 de septiembre de 2018, el Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte tramitó y registró el escrito bajo el número de solicitud de reasunción de competencia ***** y lo remitió a la Primera Sala para su substanciación.
22. En sesión privada de 5 de noviembre de 2018, ante la falta de legitimación de la solicitante, el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea hizo suya la petición referida y, en sesión pública de 7 de agosto de 2019, la Primera Sala emitió resolución para reasumir su competencia originaria.
23. **Trámite del amparo en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El 15 de enero de 2020, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el asunto con el número 1077/2019, reasumió su competencia originaria y ordenó la radicación del asunto en la Primera Sala, así como su turno al ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El 5 de marzo de 2020, el presidente de la Primera Sala se abocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos a la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁶ Acuerdo de 3 de julio de 2018 en el amparo en revisión *****.

III. COMPETENCIA

24. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; además, el Punto Tercero, en relación con el Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013. El recurso de revisión se interpuso contra una sentencia dictada por una jueza de distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, respecto del cual esta Primera Sala reasumió su competencia originaria.

IV. OPORTUNIDAD

25. El recurso de revisión se interpuso dentro del plazo correspondiente. La sentencia de amparo se notificó personalmente el 22 de mayo de 2018⁷; notificación que surtió efectos al día hábil siguiente; es decir, el 23. El plazo de 10 días, establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del 24 de mayo al 6 de junio de 2018, sin contar en dicho cómputo los días 26, y 27 de mayo y 2 y 3 de junio por ser inhábiles⁸. La presentación del recurso de revisión fue el 6 de junio de 2018. Por tanto, es oportuna.

V. LEGITIMACIÓN

26. La señora *Julia* y el joven *Emiliano*, recurrentes, están legitimados para interponer el recurso de revisión, pues en el juicio de amparo se les reconoció la calidad de quejoses, en términos del artículo 5, fracción I de la Ley de Amparo.

VI. PROCEDENCIA

27. El recurso de revisión resulta procedente, pues se interpuso contra una sentencia dictada por una Jueza de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, por lo que se surten los extremos del punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el 13 de mayo de 2013 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 del mismo mes y año.

VII. CUESTIONES PREVIAS

28. Antes de estudiar los agravios hechos valer por la parte recurrente, es pertinente reseñar los argumentos planteados en el asunto.
29. **Demanda de amparo.** La parte quejosa argumentó:
- a) En primer lugar, el contexto de violaciones graves a derechos humanos que atraviesa México.
 - b) La vulneración de su derecho de acceso a la justicia. La desaparición forzada

⁷ Acuerdo de 3 de julio de 2018 en el amparo en revisión *****.

⁸ Conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo vigente y el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

constituye tanto un delito como una violación grave a derechos humanos. Las víctimas de estos hechos tienen derecho a conocer la verdad, a la justicia y a la reparación del daño, cuya realización depende del acceso a la justicia. En efecto, de una adecuada procuración de justicia depende la satisfacción de los derechos de las víctimas. La investigación constituye el presupuesto de un exitoso proceso penal, por lo que esa función asignada constitucionalmente al Ministerio Público debe ser realizada conforme a los lineamientos de protección de derechos humanos, no sólo los del imputado, sino también los de las víctimas.

- c) De acuerdo con la Primera Sala, el derecho a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas: la previa al juicio, la judicial y la ejecución.
- d) La exigencia de una justicia pronta, completa e imparcial inicia en la etapa de investigación; de ello depende la efectividad del derecho de las víctimas, por lo que deben realizarse todas las acciones indispensables para que los responsables de las conductas delictivas sean puestos a disposición de los tribunales y sean sancionados.
- e) El Estado tiene la obligación de asumir acciones para garantizar el respeto de los derechos fundamentales (como los derechos a la dignidad, la vida, la libertad e integridad personal). Corresponde al Estado prevenir la vulneración de estos derechos con acciones legislativas, administrativas y judiciales, así como garantizar la protección de los individuos en peligro.
- f) Cuando se recibe una denuncia de hechos probablemente constitutivos del delito de desaparición forzada de personas, la autoridad ministerial debe iniciar inmediatamente una investigación seria, imparcial y exhaustiva para esclarecer los hechos; debe agotar todas las líneas de investigación posibles para descartar la detención, el ocultamiento o la desaparición forzada por elementos del Estado.
- g) Ese deber de investigación es parte de las garantías de los derechos sustantivos vulnerados por un delito de esa naturaleza. Es necesario analizar el contexto de los hechos denunciados y valorar los patrones sistemáticos que permiten la comisión de estos hechos: impunidad, obstrucción en la investigación; entre otros.
- h) El deber de investigación, conforme a la jurisprudencia internacional (*Caso Radilla Pacheco vs. México* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), es una obligación de medio y no de resultado; tiene como objetivos: determinar la verdad, investigar, perseguir, capturar, enjuiciar y sancionar a los responsables del delito. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha establecido los estándares específicos que deben regir este tipo de investigaciones: debida diligencia, exhaustividad, imparcialidad, seriedad y efectividad.

Así, la investigación debe llevarse a cabo en un plazo razonable, las autoridades deben adoptar las medidas de protección necesarias ante las amenazas

que se presenten durante la misma y evitar demoras y obstrucciones en la investigación, además de seguir las líneas lógicas de investigación.

Una averiguación debe, además, dirigirse rigurosamente, por profesionales y con los procedimientos más apropiados. No se trata de cumplir meramente una formalidad, sino que debe estar encaminada a esclarecer la verdad. En tanto no atiende a intereses particulares, tampoco depende de la iniciativa procesal de la víctima o sus familiares, sino que se trata de reunir todos los elementos probatorios necesarios para procurar el resultado deseado.

- i) Las autoridades encargadas de la averiguación sobre la desaparición de su hijo han sido omisas en cumplir esos estándares. Se han limitado a recabar muestras genéticas y girar oficios a otras instancias para que éstas informen cualquier dato al respecto.
- j) La omisión de las autoridades investigadoras de realizar diligencias en torno al Operativo Guadalupe Reyes, sobre la posible participación de miembros de la policía estatal, municipal y de la Agencia Veracruzana de Investigación en la desaparición de *Emiliano*.

Tampoco se han encargado de garantizar que las exhumaciones y procedimientos de identificación de cuerpos se rijan por los estándares internacionales en la materia para que sean confiables. La autoridad sólo ha recabado información aleatoria sin partir de una línea clara de investigación, por lo que sus aportes no permiten construir una verdad ni fincar responsabilidades o localizar a *Emiliano*. Esa falta de organización impide la satisfacción de sus derechos.

- k) La inobservancia de los derechos humanos derivados de las obligaciones internacionales que vinculan al Estado.
- l) Cita los precedentes donde esta Suprema Corte ha establecido que los derechos de fuente internacional integran el parámetro de regularidad constitucional, además de que derivado de los compromisos internacionales, los fallos de los organismos jurisdiccionales internacionales son vinculantes y deben entenderse como un estándar mínimo para el Estado. Esto es: el contenido de un derecho humano reconocido en tratados internacionales no se limita al texto expreso de la norma donde se reconozca, sino que se extiende a la interpretación que de ella ha hecho el órgano autorizado para ello.
- m) Así, el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas es el órgano autorizado para interpretar las disposiciones de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas con acciones urgentes y medidas cautelares, procedimientos de carácter humanitario que facilitan la protección de las personas desaparecidas –asegurar de inmediato su integridad y seguridad personales–, así como el reconocimiento del Estado sobre su detención.

- n) Las autoridades encargadas de las averiguaciones **** y sus acumuladas **** y

**** han incumplido las obligaciones derivadas de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la interpretación que de ellas ha hecho el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas al emitir las acciones urgentes ****, ****, ****, ****, **** y ****. Destaca que su competencia no debe ser expresamente aceptada por el Estado parte para recibir solicitudes de acciones urgentes, como en el caso.

- o) Respecto del caso, ese comité internacional ha hecho diversos requerimientos a las autoridades responsables en torno al cumplimiento de la debida investigación, entre ellos:
- Diseñar e implementar de inmediato una estrategia integral de investigación y búsqueda asegurando el análisis de contexto y de los patrones que se identifican en los casos;
 - Informar a los familiares y sus representantes sobre la estrategia de búsqueda e investigación desarrollada;
 - Otorgar a las familias de los jóvenes desaparecidos información oportuna, clara y accesiblemente sobre la estrategia y las investigaciones, así como otorgarles copias de las diligencias que integran las averiguaciones;
 - Tomar las medidas necesarias para asegurar la investigación del Operativo Guadalupe Reyes y sobre la posible participación de miembros de la policía estatal, municipal y de la Agencia Veracruzana de Investigación en la desaparición de los seis jóvenes;
 - Garantizar que las exhumaciones y procedimientos de identificación de los cuerpos se rijan por los estándares internacionales para garantizar resultados científicamente confiables;
 - Informar a los familiares de los jóvenes desaparecidos y sus representantes sobre el motivo por el que no se han tomado acciones inmediatas con base en la información aportada por las señoras *Naomi* y *Julia* y asegurar que todas las diligencias relevantes sean tomadas de inmediato;
 - Garantizar que toda información disponible esté debidamente tomada en cuenta, integrada y utilizada de forma inmediata y oportuna por las autoridades, quienes deben realizar las acciones relevantes para la búsqueda y localización de los desaparecidos, así como para la investigación sobre su desaparición, e
 - Informar a los familiares de las acciones llevadas a cabo.
- p) La señora *Julia* afirma, entonces, que el Comité está facultado para solicitar al Estado parte que proporcione información sobre la situación de la persona solicitante de las acciones. A la luz de la información que reciba, el Comité puede formular recomendaciones al Estado para que adopte las

medidas necesarias, incluidas las cautelares, para localizar y proteger a la persona. Así, el Estado debe informar, en el plazo que el Comité determine, sobre las medidas tomadas, según la urgencia de la situación (artículo 30 de la Convención).

- q) Así, el hecho de que las autoridades responsables no asuman las acciones urgentes implica una vulneración a los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares –víctimas indirectas–.
 - r) Afirma que se violó su derecho de petición, pues la solicitud de copias del expediente de la averiguación previa presentada al fiscal encargado de ella –presentada el 15 de marzo de 2017– no recibió respuesta.
 - s) La autoridad fue negligente al no emitir un acuerdo en tiempo y forma respecto de esa promoción. Con ese actuar, la autoridad no sólo vulneró su derecho reconocido en el artículo 8 constitucional, sino también los reconocidos en la Ley General de Víctimas a la coadyuvancia, a la asesoría jurídica, a la verdad, a obtener copias del expediente y a que se le reconozca como víctima (artículo 7 de esa ley general).
 - t) En efecto, el derecho a coadyuvar en la investigación es un derecho reconocido constitucionalmente, pero además una garantía para la satisfacción de otros derechos fundamentales de las víctimas. Al asistir a la fiscalía, la víctima ejerce un control legítimo sobre la actuación de la autoridad investigadora y asegura que se consideren sus intereses y la eficacia de la indagatoria, lo que, a su vez, impacta en su derecho a conocer la verdad y a obtener las reparaciones correspondientes.
 - u) El derecho a participar tiene un alcance amplio. Para garantizar la efectiva participación de la parte ofendida –alega–, es indispensable que la víctima sea informada sobre el desarrollo del procedimiento penal, desde su inicio en la etapa de indagación. Al respecto, se ha dicho que el Estado cumple con su obligación de informar cuando expide copias de la indagatoria para la víctima.
 - v) La autoridad responsable, al no acordar su solicitud, la priva de colaborar con el Ministerio Público en el descubrimiento de la verdad sobre lo ocurrido a su hijo; acto privativo que resulta de imposible reparación. Al impedir su participación, la actuación del fiscal repercute en los derechos de la víctima, pues no considera sus intereses.
30. **Ampliación de la demanda de amparo.** En su escrito de ampliación, la señora *Julia* expuso los siguientes conceptos de violación contra la constitucionalidad del artículo 348 del Código Penal para el Estado de Veracruz:
- a) El artículo combatido es violatorio del derecho de acceso a la verdad y acceso a la justicia de las víctimas, así como del derecho de acceso a la información.

- b) En términos del artículo 6 constitucional, toda información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos fijados por las leyes. Así, los límites a este derecho –interés público, la vida privada y la protección de los datos personales– no son absolutos. Además, toda persona tiene derecho a acceder gratuitamente a la información pública.
- c) Si bien el artículo combatido no tiene como destinataria a la víctima ni prohíbe su acceso a las copias de la investigación, sí prohíbe a quien detenta la investigación proporcionarlas bajo pena privativa de la libertad. La disposición no permite distinguir si se han de negar al probable responsable, a la víctima y ofendida o a un tercero la información requerida, en casos de violaciones graves a derechos humanos –en los que se prohíbe la reserva de la información.
- d) La disposición establece como regla general lo que es una excepción al principio de máxima publicidad; parte de la premisa de que la prohibición de compartir copias de la investigación, incluso a la víctima, y contradice los artículos 7 y 12 de la Ley General de Víctimas que establecen esa prerrogativa de las víctimas.
- e) En su diseño normativo, la norma no permite ponderar razones que autoricen al servidor a quebrantar la reserva, por lo que limita el derecho de acceso a la información de la investigación por parte de las víctimas. La norma:
- Restringe el derecho de acceso a la información por un medio que no es el menos gravoso;
 - Genera una reserva absoluta que impide cualquier modulación por parte de la autoridad a cargo de la indagatoria;
 - Impide el ejercicio del derecho de acceso a la información, y
 - Vulnera el principio de máxima publicidad.
- f) El acceso de las víctimas a copias de la averiguación se relaciona con el derecho a participar y coadyuvar en la investigación. La averiguación previa no es un simple procedimiento formal en el que los agentes ministeriales puedan, de manera absoluta y sin considerar a las víctimas, decidir lo que es mejor para ellas. Por ello, la actividad del Ministerio Público realizada sin la participación de la víctima afecta los derechos de quienes resienten el delito.
- g) Conforme a precedentes de esta Suprema Corte, así como a diversos instrumentos de derechos, los familiares de las víctimas de desaparición tienen derecho a conocer la verdad de lo sucedido, así como a saber el destino de ellas y, en su caso, conocer dónde se encuentran sus restos y los Estados la correlativa obligación de hacerles saber estas circunstancias.
- h) Citó lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión 168/2011, en el que se afirmó que las averiguaciones previas sobre violaciones graves de

derechos son una excepción a la reserva de las investigaciones, pues existe un interés social de conocer las diligencias llevadas a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables.

- i) El acceso a la información en dichas averiguaciones no sólo afecta directamente a las víctimas de los delitos de que se trata sino a toda la sociedad, por su gravedad y las repercusiones que tienen esas conductas en ella.
- j) Cita igualmente la jurisprudencia interamericana, en la que se ha establecido que, para garantizar el derecho a la participación de las víctimas, se debe dar acceso a las copias de la indagatoria (*Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México*).
- k) También estándares internacionales, como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, reconocen el derecho de las víctimas a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, así como la evolución y resultados de la investigación al respecto.

Incluso, el Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas sobre Desaparición Forzada o Involuntaria ha recomendado al estado mexicano fortalecer el derecho a participar de las víctimas en las investigaciones.

31. **Sentencia de amparo.** La jueza de distrito fundó su determinación en las siguientes consideraciones:

- a) En primer término, declaró inexistentes los actos reclamados al Fiscal General del Estado de Veracruz, al Fiscal Especializado para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro, Veracruz y al Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, al advertir que estas autoridades negaron los actos reclamados. Consideró que en tanto no se trata de las autoridades encargadas de integrar la investigación, no pueden atribuírseles los actos reclamados.
- b) Consideró que cesaron los efectos del acto reclamado al Fiscal Auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro, Veracruz, encargado de la agencia primera y octava del ministerio público investigador, consistente en la omisión de responder al escrito de 15 de marzo de 2017, por el cual solicitaron copia certificada de las actuaciones que integran la averiguación previa ***** y su acumulada *****. La autoridad responsable respondió a la señora *Julia* con lo cual cesaron los efectos del acto reclamado.
- c) También consideró improcedente el juicio de amparo contra la omisión de implementar las medidas y acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, pues estimó que no existía una obligación a cargo de la autoridad responsable para acatar esas medidas. Consideró que, al no existir una obligación para la autoridad, no hay incumplimiento que afecte la esfera jurídica de la señora *Julia*. En tanto las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos

no tienen carácter vinculante –y por tanto tampoco el de acto de autoridad– su cumplimiento no es materia del juicio de amparo.

- d) Respecto del artículo 348, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Veracruz, la jueza también sobreseyó en el juicio, pues estimó que no existió acto de aplicación en el caso, por lo que –al tratarse de una norma heteroaplicativa– el amparo era improcedente. La jueza consideró que, aunque al negar la expedición de copias, el fiscal citó ese artículo, esto no implicaba que lo hubiera aplicado. Ese artículo prevé la sanción para una conducta ilícita, la cual no se actualizó, por lo que el artículo no perjudicó a la señora *Julia*.
- e) En el fondo del asunto, la jueza estimó esencialmente fundados los conceptos de violación hechos valer contra el acuerdo de 15 de marzo de 2017 que negó a la señora *Julia* copias de la averiguación.
- f) Conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en casos de desaparición forzada, las familiares de las víctimas sufren consecuencias directas y, generalmente, enfrentan a la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información sobre la víctima o de iniciar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido. Esa Corte ha considerado, con base en los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que los familiares de las víctimas tienen derecho, y los Estados la obligación, a que los hechos sean efectivamente investigados y a conocer la verdad. En virtud de ese derecho, las autoridades tienen la obligación de garantizar que las víctimas puedan hacer planteamientos, recibir información, aportar pruebas, formular alegatos, durante todas las etapas de los procedimientos iniciados con motivo de la desaparición.
- g) Según el criterio de la Primera Sala, destacó que la reserva de las averiguaciones previas sobre hechos que constituyen violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad no sólo afecta a las víctimas, sino a la sociedad en conjunto, por lo que no pueden tratarse como reservadas.
- h) Así, determinó que la negativa a expedir copias a la señora *Julia* fue incorrecta: su derecho no está sujeto a reservas de confidencialidad. El fiscal responsable debió proporcionarle las copias solicitadas, por su carácter de víctima, para que tenga pleno conocimiento de las diligencias realizadas para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables.
- i) La jueza concedió el amparo respecto de este acto, para el efecto de que se dejara insubsistente el acuerdo reclamado y se emitiera uno en el que provea las copias solicitadas a la quejosa.
- j) Respecto del acto reclamado consistente en la omisión de investigar los hechos denunciados e integrar la averiguación tendiente a lograr la localización del joven *Emiliano*, la jueza encontró esencialmente fundados los conceptos de violación de la señora *Julia*.

- k) La jueza consideró se trasgredieron los derechos reconocidos por los artículos 1º, 14, 17 y 21 constitucionales, así como los artículos 5, 7 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la falta de eficacia y diligencia de la autoridad frente a la desaparición del joven *Emiliano* se tradujo en la denegación de justicia por parte del fiscal que integró las averiguaciones ***** y *****.
- l) Destacó que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas; obligaciones genéricas de las que deriva su deber de investigar violaciones a derechos humanos. Asimismo, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa e imparcial, lo que inicia con la correspondiente investigación a cargo del ministerio público.
- m) En efecto, conforme al artículo 21 constitucional, corresponde al Ministerio Público investigar toda posible comisión de ilícitos. Esta función no constituye un poder o prerrogativa cuyo ejercicio esté supeditado a la voluntad de la representación social, sino que constituye un deber. La investigación es el presupuesto para castigar a los sujetos que hubieren afectado a las víctimas con la comisión de un delito. Así, las averiguaciones indefectiblemente deben realizarse en cuanto se hace del conocimiento de la autoridad la posible comisión de un hecho ilícito. La falta de cumplimiento a tal obligación constituye un acto de autoridad directamente violatorio de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la seguridad jurídica. Destaca que esa omisión no sólo afecta al imputado, sino también a la víctima.
- n) De las constancias, advirtió que la autoridad responsable incurrió en una violación al principio de rapidez procesal, así como al de seguridad jurídica, pues la consecución del objetivo que perseguía la indagatoria se ha postergado, y corresponde a esa autoridad garantizar que la investigación se lleve a cabo de manera seria, eficaz y efectiva para reunir los elementos suficientes para conocer la verdad de los hechos que llevaron a la desaparición del adolescente *Emiliano*, hechos que su madre denunció desde el 14 de diciembre de 2013.
- o) En el caso, la jueza advirtió que la fiscalía responsable incurrió en una demora en las acciones emprendidas y no dio el seguimiento oportuno al caso para dar con el paradero de la persona reportada como desaparecida.
- p) Apuntó que varios adolescentes desaparecieron en la fecha y colonia en la que desapareció el hijo de la señora *Julia* y que el fiscal responsable falló en establecer líneas de investigación que le permitieran identificar patrones; omitió también considerar el contexto en que acontecieron los hechos en los casos y desatendió su deber de realizar una investigación inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial.
- q) Luego de recibir una noticia criminal, el Ministerio Público debe determinar cuáles son los datos de prueba necesarios de acuerdo con una línea de

investigación. En el caso, el fiscal se limitó a realizar citaciones y girar oficios, lo que implica una actuación deficiente de la autoridad ministerial en perjuicio de los derechos de las víctimas.

- r) Casi cuatro años después, la fiscalía no ha logrado establecer una línea de investigación para abordar de manera eficaz el problema planteado.
- s) Observa que la indagatoria cuenta con la declaración de dos testigos – los señores *Humberto* y *Martín*– quienes presenciaron el momento en que *Emiliano* fue llevado por unas personas vestidas como federales y que portaban armas largas a bordo de dos camionetas, quienes informaron que el adolescente había participado en un robo perpetrado meses antes al propietario del negocio donde se encontraba y en donde laboraba. Luego de la búsqueda por parte de sus familiares en las diversas corporaciones policiacas, sin que se encontrara al adolescente puesto a disposición de las autoridades, la fiscalía tuvo noticia de la desaparición. Sin embargo, la autoridad investigadora se ha limitado a girar oficios a las organizaciones policiacas en la ciudad de Veracruz en los que solicita información sobre la detención. Como respuesta, sólo ha obtenido la comparecencia de algunos elementos de la policía y de la Secretaría de Marina, quienes únicamente rindieron declaraciones. Con base en esto, concluye que el fiscal encargado no ha realizado las diligencias de confrontación entre los elementos policiacos –presuntamente implicados– con los testigos.
- t) La autoridad tampoco ha establecido una línea de investigación clara en la que considere que varias personas fueron desaparecidas en la misma colonia, ni ha ordenado diligencias tendientes a comprobar una hipótesis. Debido a la falta de seguimiento, la autoridad tampoco ha podido establecer una línea cronológica de lo sucedido con el desaparecido después de su privación de la libertad a pesar de contar con información aportada por diversos testigos. En efecto, no se advierte que hubiera empleado algún monitoreo sobre las comunicaciones del desaparecido para localizarlo.
- u) Concluye que eso evidencia una falta de pericia por parte de la autoridad responsable sobre las acciones tomadas para una búsqueda real y efectiva de la víctima.
- v) Si bien la autoridad ordenó la obtención de la prueba de muestra biológica de los familiares del desaparecido, así como su confrontación con cuerpos de personas no identificadas en la entidad, no dispuso todas las diligencias para identificar todos los restos encontrados en las fosas clandestinas ubicadas tanto en la entidad como en el resto del país. Era necesario que se coordinara con diversas autoridades para realizar una búsqueda e identificación exhaustiva. La autoridad no hizo caso de la información proporcionada por la madre de la víctima respecto del paradero de su hijo.
- w) Así, confirma que las acciones emprendidas por el fiscal no indican que hubiera implementado prácticas razonables orientadas a garantizar una búsqueda inmediata ante la denuncia de desaparición; la fiscalía no tomó las

medidas necesarias con la debida diligencia para evitar dilación en la integración de la averiguación, ni avaló la pronta obtención de información para localizar al desaparecido.

- x) En efecto, la autoridad no adoptó las medidas razonables conforme a las circunstancias del caso para encontrar a la víctima con vida. El fiscal perdió tiempo y recursos, actuación que perjudica los derechos de la víctima y contribuye a la incertidumbre sobre lo que ocurrió al joven *Emiliano*.
- y) La ineficiencia de la responsable propicia la impunidad y facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general.

32. **Recurso de revisión.** La señora *Julia* formuló los siguientes agravios:

- a) Fue incorrecto el razonamiento por el cual el juzgado estimó la inexistencia de los actos atribuidos al Fiscal General del Estado de Veracruz, Fiscal Especializado para la atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro Veracruz y el Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas desaparecidas, pues limita la vinculatoriedad de los requerimientos de organismos internacionales sólo a las autoridades directamente responsables de las indagatorias.

La desaparición forzada, como delito y como violación grave a derechos humanos, implica que las autoridades tienen obligaciones no sólo pasivas; se requiere su participación para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en el ámbito de sus competencias.

Así, el deber de las autoridades ante la desaparición del joven *Emiliano*, que no fue aislada, era dar una respuesta coordinada e integral de todas las autoridades intervinientes, no sólo las que integran la averiguación previa.

- b) Las autoridades que han intervenido en las distintas fases de investigación de la desaparición del joven *Emiliano* debieron actuar proactivamente y en beneficio de la víctima con la adopción de medidas que aseguren su integridad física y psicológica. Sin observar esto, la jueza de amparo limitó el análisis de los actos de autoridad a la omisión de investigar los hechos denunciados, sin tomar en cuenta las omisiones de implementar, coordinar y efectuar las acciones necesarias en la búsqueda de la persona desaparecida, en la investigación de los hechos y en la implementación de las acciones urgentes.
- c) Reitera que la obligación de observar las comunicaciones del Comité contra la Desaparición Forzada no sólo es atribuible al fiscal auxiliar de la fiscalía regional zona centro Veracruz, encargado de las agencias 1ª y 8ª del ministerio público investigador, como lo afirmó la juzgadora.

La búsqueda del joven *Emiliano* no se limita a implementar acciones para investigar el delito de desaparición forzada, sino que exige habilitar mecanis-

mos integrantes que permitan priorizar su localización, a partir de la coordinación entre diferentes instancias estatales e, incluso, nacionales, así como la participación de órganos especializados en la materia.

Destaca que, conforme a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz y su reglamento, se exige la participación del fiscal general de la entidad, como superior jerárquico del personal de la fiscalía, así como del fiscal especializado, en las investigaciones, aunque no sea directamente quien integra las investigaciones ministeriales.

Al respecto, señala que en el oficio ***** que obra en actuaciones, se evidencia que el titular de la fiscalía especializada ordenó a la fiscalía regional definir una hipótesis de investigación; no obstante, fue omiso en implementar acciones que se encaminaran al esclarecimiento de la verdad y la localización del desaparecido, a fin de garantizar una investigación efectiva y el acceso a la justicia.

El hecho de que la jueza de distrito haya determinado la inexistencia del acto reclamado implica una inobservancia de las obligaciones a cargo de las autoridades. En efecto, la búsqueda de personas desaparecidas no debe entenderse como una acción circunscrita al ámbito penal, sino como una labor humanitaria de coordinación entre diferentes autoridades, de distintos rangos, para salvaguardar los derechos fundamentales de una persona: priorizar su búsqueda en vida. Al desestimar la existencia de los actos atribuidos a las autoridades –omisión de efectuar, coordinar e implementar las acciones urgentes y medidas cautelares del Comité– se vulneran los derechos de la señora *Julia*.

- d) La juzgadora incurrió en una incongruencia al tener por ciertos los actos sólo respecto de ciertas autoridades, pues la obligación de implementar las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada es una obligación vigente para todo el orden jurídico mexicano y su reconocimiento vincula a todas las autoridades pertenecientes al Estado.

Además, las autoridades tienen el deber de observar, en sus respectivos ámbitos de competencia, los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento.

Al soslayar el deber de las autoridades señaladas como responsables, en su ámbito competencial, de coordinar, efectuar e implementar la búsqueda del joven *Emiliano* y las acciones urgentes del comité impide un efectivo control de constitucionalidad y convencionalidad de los actos reclamados.

- e) Sostiene que debe revocarse la resolución recurrida y emitirse, en su lugar, una donde se tengan por ciertos los actos reclamados y se conceda la protección constitucional.
- f) Respecto del sobreseimiento decretado sobre la omisión de implementar las medidas y acciones urgentes AU *****⁹, emitidas por el Comité contra la

⁹ Ya se había dicho que las acciones urgentes fueron otorgadas para seis jóvenes a petición de sus

Desaparición Forzada, argumenta que fue incorrecto. Desde su perspectiva, esa determinación inadvierte la obligatoriedad de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas –que integran el bloque de constitucionalidad mexicano– y de las determinaciones del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas como órgano aplicador.

Esa Convención fue firmada por México y debidamente ratificada. De acuerdo con el derecho internacional, esto impone un compromiso para el Estado Mexicano; forma parte del orden jurídico y es obligatoria para todas las autoridades mexicanas. En el mismo sentido, los mecanismos derivados de esa Convención y las resoluciones derivadas de ellos son vinculantes.

- g) En el caso, la juzgadora omitió analizar las omisiones reclamadas a la luz de la Convención. En su lugar, equiparó la naturaleza del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas con la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, en consecuencia, definió sus determinaciones como recomendaciones. La juzgadora ignoró que ese Comité es el órgano autorizado para establecer las directrices sobre la aplicación de la Convención, con lo que no sólo falló en su deber de ejercer un control de convencionalidad, sino que desconoció una obligación internacional que implica responsabilidad para el Estado.
- h) El cumplimiento de las recomendaciones que el Comité puede transmitir a un Estado parte, incluidas las peticiones para que adopte todas las medidas necesarias para localizar y proteger a la persona desaparecida, no depende de la buena voluntad del Estado sino que constituye una obligación; conforme con los principios del derecho internacional, la adhesión a la Convención obliga al Estado a cooperar de buena fe con el Comité para adoptar las medidas necesarias y localizar y proteger a la persona desaparecida y asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de los participantes en la investigación.
- i) El procedimiento de acción urgente y las medidas cautelares son mecanismos previstos por la Convención a cargo del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. Este Comité está facultado para adoptarlas en casos de gravedad y urgencia para solicitar al Estado que tome las medidas para evitar daños irreparables a las personas, aunque éstas no implican un prejuzgamiento sobre el fondo del asunto.
- j) En el caso, las acciones se dirigieron no sólo a las autoridades investigadoras, sino a todas las autoridades mexicanas que deben brindar atención a víctimas de violaciones a los derechos humanos, en todos los niveles de gobierno.

- k) Es incompatible con la Convención que un Estado impida u obstaculice la tarea del Comité en el seguimiento de la petición de acción urgente o en la implementación de sus recomendaciones, pues ese instrumento normativo tiene un carácter vinculante. Las autoridades señaladas como responsables al no asumir las medidas cautelares y acciones urgentes emitidas por el Comité restringen los derechos reconocidos en favor de la señora *Julia*.
- l) Todos los sistemas internacionales de protección de derechos humanos cuentan con mecanismos de protección para el adecuado desarrollo de sus funciones y para garantizar la efectividad de sus decisiones; su incumplimiento puede vulnerar el derecho al debido proceso de las personas, pues se emiten en el marco de un procedimiento internacional que se debe perfeccionar a nivel interno.
- m) Las acciones urgentes no sólo deben ser acatadas e implementadas por su obligatoriedad, sino que su cumplimiento debe estar institucionalizado. Correspondía a la juzgadora de amparo obligar a su cumplimiento. En efecto, la corte constitucional colombiana ha establecido que la acción de tutela es el medio idóneo para obtener el efectivo cumplimiento de las medidas cautelares, en tanto ambos instrumentos tienen como objetivo prevenir un perjuicio irremediable, en relación con la violación de algún derecho inherente al ser humano. Las disposiciones del derecho internacional sólo son operativas si los Estados ponen en funcionamiento su sistema legal interno para darles eficacia.
- n) Plantea que se violó su derecho a la información y a la verdad. Considera incorrecto que la jueza de amparo sobreseyera respecto del artículo 348 del Código Penal para el Estado de Veracruz al considerar que no fue aplicado en su perjuicio; argumenta que el precepto sí fue aplicado en el acuerdo de 15 de marzo de 2017, por el cual negó a la quejosa la expedición de copias de la averiguación previa ***** y su acumulada *****.
- o) Si bien es cierto que ese artículo no tiene como destinataria a la víctima ni su finalidad es prohibirle acceder a las copias de la investigación, la juzgadora desconoce que tiene como efecto prohibir a quien detenta la investigación proporcionar a cualquier persona copias, so pena de cometer un delito sancionado con la privación de la libertad, sin que se establezca ninguna excepción.
- p) Así, reitera la inconstitucionalidad del artículo, pues no satisface el requisito de proporcionalidad al establecer una restricción al acceso a la información. En ese sentido, señala, el tipo penal vulnera el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad y exacta aplicación de la ley penal, pues no menciona con claridad cuándo existe el quebrantamiento ilegal a la reserva de las actuaciones.
- q) El principio de máxima publicidad que rige el derecho de acceso a la información implica que las restricciones a éstas son excepcionales y deben justificarse en función de la existencia de un interés público en la reserva.
- r) Por otra parte, señala que el acceso de las víctimas a las copias de la indagatoria

se relaciona con su derecho a participar de manera activa en la investigación, por lo que, a su vez, se sustenta en los derechos a la verdad y de acceso a la justicia.

33. Corresponde a esta Primera Sala, en primer lugar, determinar si los sobreseimientos decretados por la jueza de distrito fueron correctos para después analizar si las autoridades señaladas observaron los deberes que les corresponden al investigar la desaparición del joven *Emiliano*.

VIII. EVALUACIÓN DEL SOBRESEIMIENTO DECRETADO POR LA JUEZA DE DISTRITO

34. En primer lugar, la jueza de distrito desestimó la existencia de los actos reclamados respecto del Fiscal General del Estado de Veracruz, el Fiscal Especializado para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro, Veracruz y el Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas. Advirtió que no eran estas las autoridades directamente encargadas de integrar la investigación respecto de la desaparición del joven *Emiliano*, por lo que no era posible atribuirles las omisiones.
35. Esta Primera Sala no comparte esa determinación. Al contrario, observa que estas autoridades, como titulares de las dependencias, debieron supervisar eficientemente la actuación de las autoridades encontradas como responsables por la jueza de distrito, así como fijar criterios o líneas de investigación para que fueran acatadas por el personal a su cargo, pues funcionan en una cadena de mando y rendición de cuentas cuando se trata de la investigación y la persecución de los delitos. A éstas corresponde vigilar el respeto y cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales en materia de búsqueda de personas, así como garantizar la observancia de protocolos que respondan racionalmente a la urgencia de ubicar a una persona que ha sido reportada como desaparecida e impulsar la coordinación institucional para conseguir ese propósito.
36. El Fiscal General del Estado es el superior jerárquico de todo el Ministerio Público, por lo que le corresponde supervisar la actuación de las autoridades que conforman el personal de la dependencia. Sus funciones están encaminadas a procurar la celeridad y encausamiento de las investigaciones al descubrimiento de la verdad histórica.
37. Esta Sala observa que, al rendir su informe, el Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas negó los actos que le fueron atribuidos y explicó que, aunque su competencia especial le permite conocer de casos relacionados con los delitos de desapariciones forzadas, su competencia no es exclusiva. Por esta razón, la jueza de distrito sobreseyó respecto de esta autoridad. En opinión de esta Sala, esta distinción es inadecuada. El titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas no puede deslindarse de las omisiones reclamadas por la señora *Julia* y su hijo en su demanda de amparo.
38. El Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Vera-

cruz muestra que corresponde a esa dependencia la competencia exclusiva de investigar los hechos posiblemente constitutivos de los delitos de desaparición forzada, desaparición cometida por particulares y otros previstos por la ley general en la materia¹⁰. Por ello, esta Sala no comparte la distinción que el fiscal especializado pretendió hacer valer entre competencia especial y competencia especializada.

39. Como parte de las medidas que se han implementado en el ordenamiento jurídico mexicano ante el reconocimiento de la existencia y magnitud de violaciones graves a derechos humanos como es la desaparición forzada de personas, el Congreso de la Unión, emitió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desapariciones cometidas por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en la que previó la existencia de fiscalías especializadas¹¹. A estas dependencias de las procuradurías de justicia locales les corresponde justamente la investigación de los delitos de desaparición¹² y, dentro de ellas, la búsqueda pertinaz de la persona reportada como desaparecida.
40. Esa legislación provee herramientas concretas, ágiles y eficientes para la pronta localización de personas desaparecidas y para esclarecer los hechos relacionados con esta violación grave de derechos humanos; faculta a las fiscalías especializadas para realizar actos de investigación específicos y para que emprendan, como mayor eficacia, la búsqueda, localización o identificación de una persona, así como lograr el esclarecimiento de los hechos y la satisfacción de los derechos de las víctimas directas e indirectas¹³.

¹⁰ **Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz**

Artículo 54. Para el ejercicio de sus funciones la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, contará con Fiscales Especializados directamente adscritos, en las regiones Zona Centro Xalapa; Zona Centro Veracruz; Zona Centro Córdoba; Zona Centro Cosamaloapan; Zona Norte Tuxpan; Zona Norte Tantoyuca; y, Zona Sur Coahuila de Zaragoza, quienes conocerán de manera exclusiva sobre las Investigaciones Ministeriales y Carpetas de Investigación iniciadas con motivo de la probable comisión de los delitos de Desaparición Forzada de personas y/o Desaparición cometida por particulares, así como los delitos conexos establecidos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

¹¹ La ley creó también las Comisiones de Búsqueda de Personas, pero, en esta revisión, se trata de las facultades de las Fiscalías Especializadas.

¹² **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desapariciones cometidas por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.**

Artículo 4. Para efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

X. Fiscalías Especializadas: a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría y de las Procuradurías Locales cuyo objeto es la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares;

[...]

¹³ **Ley General en en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desapariciones cometidas por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**

Artículo 70. La Fiscalía Especializada de la Procuraduría tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

I. Recibir las Denuncias relacionadas con la probable comisión de hechos constitutivos de los delitos

materia de esta Ley e iniciar la carpeta de investigación correspondiente;

II. Mantener coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda para realizar todas las acciones relativas a la investigación y persecución de los delitos materia de esta Ley, conforme al Protocolo Homologado de Investigación y demás disposiciones aplicables;

III. Dar aviso de manera inmediata, a través del Registro Nacional, a la Comisión Nacional de Búsqueda sobre el inicio de una investigación de los delitos materia de esta Ley, a fin de que se inicien las acciones correspondientes a la búsqueda; así como compartir la información relevante, de conformidad con el Protocolo Homologado de Investigación y demás disposiciones aplicables;

IV. Mantener comunicación continua y permanente con la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda, a fin de compartir información que pudiera contribuir en las acciones para la búsqueda y localización de personas, en términos de las disposiciones aplicables;

V. Informar de manera inmediata a la Comisión Nacional de Búsqueda o a la Comisión Local de Búsqueda, según sea el caso, la localización o identificación de una Persona;

VI. Mantener comunicación continua y permanente con el Mecanismo de Apoyo Exterior y la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes para recibir, recabar y proporcionar información sobre las acciones de investigación y persecución de los delitos materia de esta Ley cometidos en contra de personas migrantes;

VII. Solicitar directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, en los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales;

VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables;

IX. Realizar y comunicar sin dilación todos aquellos actos que requieran de autorización judicial que previamente hayan sido solicitados por la Comisión que corresponda para la búsqueda y localización de una Persona Desaparecida;

X. Conformar grupos de trabajo interinstitucionales y multidisciplinarios para la coordinación de la investigación de hechos probablemente constitutivos de los delitos materia de esta Ley, cuando de la información con la que cuente la autoridad se desprenda que pudieron ocurrir en dos o más Entidades Federativas o se trata de una persona extranjera en situación de migración, independientemente de su situación migratoria;

XI. Solicitar el apoyo policial a las autoridades competentes, para realizar las tareas de investigación en campo;

XII. Recabar la información necesaria para la persecución e investigación de los delitos previstos en esta u otras leyes;

XIII. Remitir la investigación y las actuaciones realizadas a las autoridades competentes cuando advierta la comisión de uno o varios delitos diferentes a los previstos en esta Ley;

XIV. Solicitar al Juez de Control competente las medidas cautelares que sean necesarias, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales;

XV. Solicitar la participación de la Comisión Ejecutiva y de las Comisiones de Víctimas; así como a las instituciones y organizaciones de derechos humanos y de protección civil, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

XVI. Establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información y adiestramiento continuo de los servidores públicos especializados en la materia;

XVII. Localizar a las familias de las personas fallecidas identificadas no reclamadas, en coordinación con las instituciones correspondientes, para poder hacer la entrega de cadáveres o restos humanos, conforme a lo señalado por el Protocolo Homologado de Investigación y demás normas aplicables;

XVIII. Solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes la autorización para la realización de las exhumaciones en cementerios, fosas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cadáveres o restos humanos de Personas Desaparecidas;

XIX. Solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes el traslado de las personas internas a otros centros de reclusión salvaguardando sus derechos humanos, siempre que esta medida favorezca la búsqueda o localización de las Personas Desaparecidas o a la investigación de los delitos materia de esta Ley, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal;

XX. Facilitar la participación de los Familiares en la investigación de los delitos previstos en esta Ley, incluido brindar información periódicamente a los Familiares sobre los avances en el proceso de la

investigación y persecución de los delitos previstos en esta Ley en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales;

XXI. Celebrar convenios de colaboración o cooperación, para el óptimo cumplimiento de las atribuciones que le corresponden de conformidad con la presente Ley;

XXII. Brindar la información que la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de Víctimas le soliciten para mejorar la atención a las Víctimas, en términos de lo que establezcan las disposiciones aplicables;

XXIII. Brindar la información que el Consejo Ciudadano le solicite para el ejercicio de sus funciones, en términos de lo que establezcan las disposiciones aplicables;

XXIV. Proporcionar asistencia técnica a las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas que lo soliciten, y

XXV. Las demás que establezcan otras disposiciones jurídicas aplicables.

Para el caso del Estado de Veracruz, el **Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz**

Artículo 57. El/La Titular de la Fiscalía Especializada tendrá las facultades siguientes:

I. Solicitar directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, en los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales;

II. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables;

III. Suscribir, previo acuerdo con el o la Fiscal de Intervenciones Ministeriales, oficios de colaboración a cualquier autoridad civil o militar de la República, así como con dependencias de los tres órdenes de gobierno y las Fiscalías o Procuradurías de Justicia de las Entidades Federativas y la de Justicia Militar, a fin de colaborar, auxiliar y en su caso, requerir a las autoridades para la investigación de los asuntos de su competencia;

IV. Integrar por sí o a través de los Fiscales Especializados y Especializadas adscritos a la Fiscalía Especializada, las investigaciones relacionadas con asuntos de su competencia y conexos; e intervenir en los procesos penales que se inicien con relación a dichas investigaciones;

V. Determinar criterios para la organización y operación de la Fiscalía Especializada, para la aplicación de una investigación eficiente y eficaz;

VI. Plantear, coordinar y evaluar las actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas;

VII. Atraer, previo acuerdo con la persona Titular de la Fiscalía de Investigaciones Ministeriales, las Carpetas de Investigación o Investigaciones Ministeriales sobre los delitos de su competencia y conexos;

VIII. Autorizar, previo acuerdo con la persona Titular de la Fiscalía de Investigaciones Ministeriales, según el desarrollo de las investigaciones, el no ejercicio de la acción penal, así como otras formas de terminación de la investigación, el sobreseimiento de la causa, la suspensión condicional del proceso, los procedimientos abreviados, así como otras formas de terminación anticipada del proceso;

IX. Coordinar y supervisar la actuación de las y los Policías de Investigación adscritos a la Fiscalía Especializada;

X. Revisar la correcta integración de las investigaciones que realicen las Fiscales Especializadas y Especializados bajo su mando;

XI. Supervisar la secuela y control de las Carpetas de Investigación radicadas en la Fiscalía Especializada;

XII. Interponer por sí o a través de los Fiscales Especializados y Especializadas, los recursos, la promoción y seguimiento de los incidentes y, cuando así corresponda, el desistimiento de los mismos;

XIII. Autenticar la documentación en la que intervengan en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando no contravenga lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código Penal, así como las limitaciones que señalan las disposiciones jurídicas en materia de reserva, confidencialidad, secrecía y de acceso a la información pública gubernamental;

XIV. Solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información necesaria para la correcta integración de las Investigaciones Ministeriales y Carpetas de Investigación relacionadas con personas desaparecidas, en términos de la legislación procesal correspondiente y los Convenios de Colaboración existentes;

XV. Deberá remitir a los o las Fiscales Especializadas a su cargo los criterios, lineamientos, protocolos,

41. Su función se rige específicamente por los parámetros nacionales e internacionales respecto de las investigaciones de hechos constitutivos de desapariciones forzadas o desaparición cometida por particulares. Así, siempre que exista una denuncia de hechos posiblemente constitutivos de este tipo de delitos, debe hacerse cargo de ella la fiscalía especializada en la materia para garantizar que la indagatoria sea adecuada.
42. Por tanto, si la jueza de distrito encontró que existía una investigación que no satisfacía los estándares nacionales e internacionales que fueron desarrollados en la sentencia de amparo y que no se había emprendido con la urgencia necesaria la búsqueda del joven *Emiliano*, esas omisiones son, sin duda, atribuibles a los funcionarios de las entidades encargadas de la función indagatoria del Estado, en todos sus niveles, y la concesión del amparo debe, por supuesto, ampliarse a esas autoridades. En opinión de esta Sala, no es posible negar su responsabilidad en las irregularidades cometidas durante la investigación y en la búsqueda del joven *Emiliano*, por lo que se confirma su carácter de autoridades responsables y se les vincula con los actos reclamados y su cumplimiento.
43. Por tanto, esta Sala revoca el sobreseimiento respecto del Fiscal General del Estado de Veracruz, así como del Fiscal Especializado para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro, Veracruz, y el Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas y, por el contrario, tiene como existentes los actos que les fueron atribuidos, particularmente los relacionados con la conducción ineficaz de la investigación para dar con el paradero del hijo de la señora *Julia* y la negativa a cumplir con las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de Personas, con las implicaciones que esto tiene en la obligación de emplear, en coordinación institucional, el máximo de los recursos disponibles para encontrar con vida a la persona que ha sido reportada como desaparecida. En particular, cuando existe un contexto propiciatorio para esta grave violación de derechos humanos.
44. Por otra parte, correctamente se advirtió que habían cesado los efectos del acto reclamado consistente en la omisión de dar respuesta al escrito de la quejosa de 15 de marzo de 2017, en la que solicitaba copia certificada de las actuaciones que integran la averiguación previa. La jueza señaló que la quejosa tuvo conocimiento de la respuesta del fiscal responsable cuando éste rindió su informe justificado, acuerdo que constituyó el acto reclamado en la ampliación de la demanda de amparo.
45. Al referirse a esa respuesta, la jueza de distrito declaró improcedente el juicio de amparo para verificar la constitucionalidad del artículo 348, párrafo

tratados internacionales, así como toda normatividad en la materia que deberán aplicar, y verificar la aplicación de los mismos en la práctica de las diligencias necesarias para el debido ejercicio de las facultades que tienen asignadas con relación a los hechos que la ley considera como delitos de su competencia, XVI. Las demás que les señalen otras disposiciones normativas aplicables o la superioridad jerárquica.

segundo, del código penal de Veracruz impugnado por la quejosa, pues consideró que la disposición contenía una norma heteroaplicativa y que ésta no fue aplicada en perjuicio de la señora *Julia*, a pesar de haber sido citada como fundamento para la negativa de expedir copias de la averiguación. En su escrito de revisión, la quejosa combatió esa determinación: argumentó que la negativa a expedir copias constituía una aplicación del artículo y reiteró su inconstitucionalidad.

46. Sin embargo, esta Sala observa que la jueza de distrito se pronunció en el fondo sobre la irregularidad de la contestación del fiscal responsable, motivo por el que concedió el amparo. En efecto, el fiscal informó su imposibilidad de proveer de copias de los registros de la indagatoria a la señora *Julia*, en tanto que el artículo 348 del Código Penal de Veracruz prevé una sanción para los servidores públicos que proporcionen copias de las actuaciones o documentos que integran una investigación ministerial¹⁴. Independientemente de que no se hubiera actualizado la conducta ilícita que prevé la norma penal, ni se hubiera iniciado un procedimiento penal contra alguna autoridad, se advierte que la inconformidad de la señora *Julia* deriva de la actuación de la autoridad ministerial, que, en su opinión, generó una afectación a sus derechos; en particular, el derecho a participar en la investigación y conocer su desarrollo.
47. Al supervisar esa actuación, la jueza estimó que negar copias de la indagatoria a la señora *Julia* vulneró sus derechos, por lo que concedió el amparo y ordenó a la autoridad expedirle copias. Así, esta Sala advierte que el análisis de constitucionalidad de la norma no daría mayor alcance a la protección constitucional otorgada, por lo que queda firme el sobreseimiento decretado por la jueza y recuerda los precedentes del Tribunal Pleno y de esta Sala que han claramente declarado que las víctimas deben acceder a la investigación, en particular cuando se trata de violaciones graves de derechos humanos¹⁵.

¹⁴ Código Penal del Estado de Veracruz

Artículo 348. Al servidor público que, por cualquier medio, facilite información sobre mandamientos expedidos por autoridad judicial y tenga como consecuencia que se evada de la acción aquel contra el que vaya dirigido, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión, multa hasta de cincuenta días de salario, destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos por un tiempo igual al de la prisión impuesta.

Igual sanción se aplicará al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la investigación ministerial.

¹⁵ Ver amparo en revisión 382/2015, resuelto por la Primera Sala el 2 de marzo de 2016, por unanimidad de 5 votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y por mayoría de cuatro votos respecto de los efectos, en contra del voto del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Además, el amparo en revisión 554/2013, resuelto en sesión de 25 de marzo de 2015, por unanimidad de 5 votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; amparo en revisión 835/2018, resuelto en sesión de 9 de octubre de 2019, por unanimidad de 5 votos de la ministra Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Al-

48. Finalmente, la jueza de distrito rechazó que las medidas y acciones urgentes del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas tengan carácter vinculante para las autoridades mexicanas, por lo que –afirmó– su observancia no puede ser supervisada en el juicio de amparo.
49. En opinión de esta Sala, esta determinación fue incorrecta. Una de las cuestiones que debe resolver la Sala en este recurso de revisión es precisamente la vinculato-riedad de las medidas y acciones urgentes que el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas emite en los casos sometidos a su conocimiento como órgano autorizado para interpretar y aplicar las disposiciones de la Conven- ción Internacional para la protección de todas las personas contra las desapari- ciones forzadas, la cual integra el parámetro de regularidad constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano¹⁶.
50. Esta Suprema Corte ha reconocido que el Estado mexicano, al ratificar un tratado internacional, contrae obligaciones frente a la comunidad internacional. En el

cántara Carrancá, y amparo en revisión 1284/2015, resuelto el 13 de noviembre de 2019, por unanimidad de 4 votos de los ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá.

¹⁶ Ver la tesis 1a./J. 64/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 11, octubre de 2014, tomo I, página 272, de rubro y texto: “DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES. SU INTERPRETACIÓN CONSTITUYE UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN JUICIOS DE AMPARO DIRECTO. Los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano forman parte del ordenamiento jurídico interno, de modo que amplían el catálogo de aquéllos, lo que fue uno de los objetivos de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 y el 10 de junio de 2011. Así, en la primera reforma se amplió expresamente la procedencia del juicio de amparo a aquellos casos en los cuales se hubiesen violado derechos previstos en los tratados internacionales, con independencia de que estén reconocidos o no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que en la segunda, se reconoció que en México todas las personas son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano. Ahora bien, en atención a que el juicio de amparo es un mecanismo jurisdiccional creado para proteger los derechos humanos, los temas propiamente constitucionales –interpretación directa de preceptos constitucionales– planteados en los juicios de amparo directo y, especialmente, en los recursos de revisión promovidos contra las ejecutorias que resultan de ellos, se referirán a la interpretación de derechos fundamentales. Por lo anterior, sería imposible impugnar en un recurso de revisión la falta o indebida inter-pretación de un derecho humano reconocido en los tratados internacionales si dicha interpretación no se considera como un tema propiamente constitucional, lo cual resultaría contrario al funcionamiento del am-paro directo y del recurso de revisión, así como del propio texto constitucional, pues aun cuando el principio rector del recurso de revisión prevé un campo de acción limitado para su procedencia contra las sentencias de amparo directo, la Constitución se reformó para incluir expresamente a los derechos reconocidos en los tratados internacionales como parte del catálogo de derechos que gozan de protección constitucional, lo cual se armonizó con la reforma en materia de amparo que reconoció la procedencia del juicio para reparar las posibles violaciones cometidas a dichos derechos. En ese sentido, si bien esa ampliación de los derechos tutelados vía juicio de amparo no se incluyó expresamente en el artículo 107, fracción IX, constitucional, ello no puede interpretarse aisladamente del resto de los principios constitucionales, especialmente de aquellos recién modificados. Consecuentemente, el recurso de revisión en amparo directo procede para conocer de la interpretación que los tribunales colegiados de circuito hagan de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, independientemente de su reconocimiento en la Constitución, por ser un tema propiamente constitucional.”

caso, la Convención en la materia incide en los derechos de las víctimas directas e indirectas¹⁷ de desaparición forzada, como delito y como violación grave de derechos fundamentales, por lo que se debe velar por su cumplimiento; en particular, se debe garantizar el efectivo acceso a la justicia de las víctimas directas e indirectas mediante los mecanismos reconocidos por esos instrumentos.

51. Esta Sala debe determinar, entonces, el alcance de los pronunciamientos derivados de estos procedimientos internacionales y su vinculatoriedad para las autoridades mexicanas, en especial, las que participan en la investigación de los delitos de desaparición de personas y en la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas. Al involucrar un estudio de fondo, esta Sala estima que no es posible concluir que el asunto es improcedente¹⁸.

Precisión de los actos reclamados y materia de la revisión

52. En consecuencia, esta Sala estima que se debe revocar el sobreseimiento decretado por la jueza de distrito y, en términos del artículo 74 de la Ley de Amparo, proceder al estudio de fondo respecto de los actos atribuidos a al Fiscal General del Estado de Veracruz, al Fiscal Especializado para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro, Veracruz y el Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas y al fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de la agencia 1ª y 8ª del Ministerio Público Investigador, y que se precisan a continuación:

- a) La omisión de implementar, coordinar y efectuar una investigación diligente, exhaustiva, imparcial y seria, tendiente a lograr la localización del joven *Emiliano*;
- b) La omisión de realizar las diligencias relativas a la persecución de los delitos y responsables relacionados con la desaparición de *Emiliano* conforme a los protocolos de búsqueda vigentes y los derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento jurídico mexicano, y
- c) La omisión de implementar las medidas y acciones urgentes *****, emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas en favor del joven *Emiliano*, para que éstas fueran observadas y adoptadas durante la investigación.

53. Se anticipa que la Sala estima esencialmente correctas las consideraciones expresadas por la jueza de distrito respecto del primero y segundo actos

¹⁷ Artículo 24, párrafo 1, Convención Internacional contra la desaparición forzada de personas.

¹⁸ Ver la Jurisprudencia P./J. 135/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, enero de 2002, página 5, con el contenido siguiente: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.”

reclamados por el cual concediera la protección constitucional; es decir, respecto de los elementos mínimos que debe cumplir una investigación. Por tanto, la materia de la revisión se limitará –en principio– a dilucidar la obligatoriedad de las medidas y acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzadas, en uso de las facultades conferidas por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

IX. ESTUDIO DE FONDO

54. Como ya se indicó en el estudio sobre el sobreseimiento decretado por la jueza de distrito en el presente asunto, la materia de este amparo en revisión será -fundamentalmente- responder la pregunta:

¿Están las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus respectivas competencias, obligadas a implementar las acciones urgentes decretadas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, en ejercicio de las facultades conferidas por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada de personas?

55. Para responder esa pregunta, esta Sala dividirá su estudio en tres apartados: a. el parámetro de regularidad constitucional del derecho a no ser objeto de desaparición forzada; b. el derecho a la búsqueda como expresión de los derechos a la verdad y acceso a la justicia en los casos de desaparición de personas, y c. la obligatoriedad de las acciones urgentes y, por ende, la factibilidad de que su cumplimiento sea supervisado por las juezas constitucionales.

Derecho de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada

56. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo primero, que los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por México conforman el ámbito de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado mexicano. En la contradicción de tesis 293/2011¹⁹, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó que los tratados internacionales y la Constitución integran el parámetro de regularidad constitucional de los derechos humanos protegidos en ambos instrumentos, el cual se ve completado con la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El contenido y alcance de estos derechos –de acuerdo con ese precedente– debe definirse e interpretarse en el sentido que otorgue mayor protección a las personas.
57. Los artículos 4, 14, 16 y 22 constitucionales protegen diversos derechos que son vulnerados cuando una persona es víctima de desaparición forzada; entre ellos, el dere-

¹⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 3 de septiembre de 2013, por mayoría de diez votos de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Silva Meza, en contra del voto emitido por el ministro Cossío Díaz.

cho a la identidad, la protección de la libertad, el ámbito de la privacidad que debe estar libre de injerencias arbitrarias y la prohibición tajante de actos que supongan que el Estado lesiona más allá de los estrictos límites constitucionales la integridad física, psicológica y moral de alguien.

58. Por su parte, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas²⁰, en su artículo 1, reconoce el derecho autónomo de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada²¹, y, en su artículo 2, define esta grave violación de derechos humanos como “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola (de) la protección de la ley.”
59. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas²², también en su artículo II, la define como “la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.” Ambas Convenciones reafirman la prohibición absoluta de esta deleznable práctica y prevén, entre otras, la obligación, a cargo de los Estados, de investigar exhaustiva, diligente e imparcialmente su ocurrencia, efectos y respon-

²⁰ Firmada por el Estado mexicano el 6 de febrero de 2007, aprobada por la Cámara de Senadores el 13 de noviembre de 2007 y ratificada el 18 de enero de 2008.

²¹ Hasta la aprobación de la Convención Internacional no existía un derecho autónomo a no ser sometido a una desaparición forzada o involuntaria. Esto condujo a que durante mucho tiempo la desaparición forzada fuera definida como un fenómeno complejo que violaba un conjunto de derechos individuales, como son el derecho a la vida, la libertad, la seguridad, etc. Sin embargo, esta definición no ofrecía una protección adecuada. Así, surgió la necesidad de reconocer expresamente un derecho específico a no ser sometido a una desaparición forzada. En su informe ante la Comisión de Derechos Humanos, el experto independiente Manfred Nowak sugirió dos vías de acción para solventar la cuestión: la primera, el establecimiento de un derecho autónomo, inderogable a no ser víctima de una desaparición forzada; la segunda, especificar de manera vinculante que el acto que conduce a una desaparición forzada constituía, además de una privación arbitraria de la libertad, un trato inhumano y degradante (incompatible con el artículo 7 de la Convención de Derechos Civiles y Políticos) como así también una grave amenaza al derecho a la vida y una violación al derecho a tener un recurso efectivo ante una autoridad nacional. La primera alternativa era, en su opinión, la deseable y es la que, finalmente, ha sido recogida en el texto de la Convención Internacional. Así, el artículo 1.1 ha quedado redactado de la siguiente manera: “*Nadie será sometido a una desaparición forzada*”. Se trata de una disposición pionera porque por primera vez se reconoce expresamente el derecho específico a no ser sometido a una desaparición forzada y merece especial atención el hecho de que su redacción sea en los mismos términos que la de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, porque es una muestra contundente del valor que se le ha reconocido a este nuevo derecho. Complementariamente, los Estados parte en la Convención se comprometen a tipificar en sus legislaciones penales el delito de desaparición forzada.

²² Firmada por el Estado Mexicano el 4 de mayo de 2001, aprobada por la Cámara de Senadores el 11 de diciembre de 2001 y ratificada el 9 de abril de 2002.

sables, así como comprometerse seria y contundentemente con el hallazgo con vida de la persona desaparecida, incluso sin impulso procesal de los familiares de las víctimas²³. Además, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas señala, en su artículo 5, que la práctica generalizada y sistemática de la desaparición forzada de personas es un crimen de lesa humanidad. Caracterización confirmada por el inciso i) del artículo 7 del Estatuto de Roma²⁴.

60. Por su parte, en el ámbito nacional, La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en su artículo 27, al momento de tipificar la desaparición forzada acude a los mismos parámetros del derecho internacional de los derechos humanos y acata la indicación de considerar esta grave violación de derechos humanos como un delito en concordancia con su magnitud. Esa ley afirma: “comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero”.
61. Esa misma Ley crea las Comisiones de Búsqueda y el Sistema Nacional de Búsqueda con distintas atribuciones, competencias y recursos cuya misión principal es dar sustancia al mayor mandato convencional en materia de desaparición de personas: impulsar y coordinar todos los esfuerzos institucionales para hallar con vida a la persona desaparecida. Además, la Ley confirma la necesaria responsabilidad y compromiso, en el ámbito de sus competencias, de todas las instituciones del Estado en esa búsqueda, en especial las encargadas de labores investigativas e indagatorias. Para esta Sala –entonces– es importante, sin duda, empeñarse en identificar a los perpetradores y castigarles en la medida de su responsabilidad por un crimen de incuestionable gravedad, lo cual se ubica dentro del deber específico –prescrito en nuestra Constitución– de sancionar proporcionalmente a quienes han cometido violaciones de derechos humanos y en el mandato convencional de dar a la desaparición forzada de personas el carácter de delito;

²³ En definitiva, toda vez que haya motivos razonables para sospechar que una persona ha sido sometida a desaparición forzada debe iniciarse una investigación. Esta obligación es independiente de que se presente una denuncia, pues en casos de desaparición forzada el derecho internacional y el deber general de garantía, imponen la obligación de investigar el caso *ex officio*, sin dilación y de una manera seria, imparcial y efectiva. (Cfr. artículo 12.2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y artículo 13 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Además, la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, establece que: “[e]s obligación de todos los Estados, en cualquier circunstancia, emprender una investigación siempre que haya motivos para creer que se ha producido una desaparición forzada en un territorio sujeto a su jurisdicción y, si se confirman las denuncias, enjuiciar a los autores del hecho” (párr. 62).

²⁴ Firmado por México el 7 de septiembre de 2000, aprobado por la Cámara de Senadoras el 21 de junio de 2005 y ratificado el 28 de octubre de 2005.

pero es más importante aún utilizar todos los esfuerzos institucionales disponibles para el hallazgo con vida de la persona reportada como desaparecida, lo cual configura la obligación general de garantía y los deberes específicos de prevenir y reparar las violaciones de derechos humanos²⁵.

62. El Pleno de esta Suprema Corte, en el expediente varios 912/2010 (*Rosendo Radilla Pacheco*)²⁶, resaltó que la violación no cesa hasta en tanto la suerte o paradero de la persona desaparecida no sea plenamente establecido; en otros precedentes, se ha insistido igualmente sobre la continuidad de la violación. Si bien, en un principio, la discusión giraba en torno a la persecución penal del delito, en este asunto, la Sala enfatiza que esta continuidad afecta también la búsqueda. Es decir, en ningún momento debe descuidarse o ignorarse la obligación de destinar todos los recursos necesarios para dar con la suerte o paradero de la persona desaparecida e identificar a las personas responsables de su desaparición.
63. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a lo largo de los años, ha consolidado una consistente línea jurisprudencial en materia de desaparición forzada de personas. En el caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. México*²⁷, por ejemplo, la corte regional señaló la naturaleza compleja y pluriofensiva de la desaparición forzada a partir del impacto indiscutible que ésta tiene en multiplicidad de derechos. En ese caso, la Corte señaló como vulnerados el derecho a la personalidad jurídica (artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); el derecho a la integridad personal, incluida la prohibición de ser sometido a tortura²⁸ u otras formas de trato cruel inhumano y degradante, (Artículo 5); el derecho a la libertad personal (artículo 7), y el derecho a la vida (artículo 4).
64. En este punto, esta Sala desea subrayar que tanto esta Corte regional como la Primera Sala han señalado que el derecho a la vida no sólo supone obligaciones negativas para el Estado, sino obligaciones positivas de facilitar el desarrollo de una vida digna²⁹, lo cual incluye un proyecto de vida que exprese las aspiraciones y potencia-

²⁵ Principio 13 de los Principios rectores para la búsqueda de las personas desaparecidas, Comité contra la desaparición forzada de personas de las Naciones Unidas, 8 al 18 de abril 2019.

²⁶ Resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 14 de julio de 2011.

²⁷ Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

²⁸ La prohibición de la tortura ha adquirido el carácter de *ius cogens*, tal como lo señalan los estándares nacionales e internacionales. Es importante recordar, en este momento, la adopción por parte de México de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, firmada el 10 de febrero de 1986, aprobada por el Senado el 16 de diciembre de 1986 y ratificada el 22 de junio de 1987, así como el amparo en revisión 703/2012, resuelto por la Primera Sala en sesión de 6 de noviembre de 2013, por unanimidad de votos, entre otros precedentes de esta Sala.

²⁹ Cfr. *inter alia*, Corte IDH. *Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306; Corte IDH. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63; Corte IDH. *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112; Corte

lidades de una persona. El derecho a la vida digna debe ser entendido no sólo como el derecho al mantenimiento de la vida en su acepción biológica, sino como el derecho a (i) la autonomía o posibilidad de construir el “proyecto de vida”³⁰ y de determinar sus características (vivir como se quiere); (ii) ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), y (iii) la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)³¹. El concepto de proyecto de vida demuestra la importancia de las expectativas que cada persona tiene para su vida de acuerdo con sus condiciones y su contexto, y tiene como fundamento la autodeterminación de cómo cada una quiere vivir su vida.

65. A esta Sala le parece innegable que la desaparición de personas no sólo interrumpe y afecta de manera definitiva la plena realización de un proyecto de vida de la víctima directa y de las víctimas indirectas, sino que coloca la vida y la integridad personal de la persona desaparecida en riesgo permanente, pues no existe para ella ninguna protección jurídica. De ahí que la búsqueda inmediata, acuciosa y diligente de la persona desaparecida sea una obligación ineludible a cargo del Estado, la cual debe emprenderse sin obstáculos injustificados y con toda la fuerza institucional disponible. Así se desprende de uno de los deberes específicos contenidos en el artículo primero constitucional: investigar exhaustivamente las violaciones de derechos humanos³².

IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, y Corte IDH. *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112. Además, el amparo en revisión 1388/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 15 de mayo de 2019, por unanimidad de cinco votos y el amparo directo 6/2008, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de 6 de enero de 2009, del que derivó la tesis con el rubro y texto siguientes: “DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE. De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.”

³⁰ Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42.

³¹ Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-355/06.

³² En tal sentido, esta obligación implica el deber de los Estados Parte de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicha obligación, el Estado –afirmó la COIDH al resolver el caso de Rosendo Radilla– está en el deber jurídico de “[p]revenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar

66. La caracterización pluriofensiva y permanente de la desaparición forzada se deduce no sólo de la propia definición del artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, los trabajos preparatorios a ésta³³, su preámbulo y normativa³⁴, sino también de otras definiciones contenidas en diferentes instrumentos internacionales³⁵ que señalan como elementos concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o por la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o paradero de la persona interesada³⁶. La desaparición forzada –ha dicho la Corte interamericana en sus precedentes– implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema³⁷.
67. En los casos *Rosendo Radilla vs. México*³⁸, *Gómez Palomino vs. Perú*³⁹, *Alvarado Espinoza vs. México*⁴⁰, *Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*⁴¹, *Caso Blake*

seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.”

³³ Cfr. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1987-1988, Capítulo V.II. Este delito “es permanente por cuanto se consuma no en forma instantánea sino permanente y se prolonga durante todo el tiempo en que la persona permanece desaparecida” (OEA/CP-CAJP, Informe del Presidente del Grupo de Trabajo Encargado de Analizar el Proyecto de CIDFP, doc. OEA/Ser.G/CP/CAJP-925/93 rev.1, de 25.01.1994, p.10).

³⁴ El artículo II de la CIDFP dispone que “[s]e considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes”. El artículo III de ese instrumento señala, en lo pertinente, que: “[d]icho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima”.

³⁵ Cfr. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Desaparición Forzada o Involuntaria de Personas, Observación General al artículo 4 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 15 de enero de 1996. (E/CN.4/1996/38), párr. 55, y artículo 2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

³⁶ Cfr. *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*, supra nota 51, párr. 97; *Caso Ticona Estrada Vs. Bolivia*, supra nota 23, párr. 55; y, *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, supra nota 44, párr. 60.

³⁷ Cfr. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*, supra nota 83, párr. 84; *Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala*, supra nota 24, párr. 91, y *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, supra nota 44, párr. 59.

³⁸ Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México*. op. cit.

³⁹ Corte IDH. *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136.

⁴⁰ Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.

⁴¹ Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22.

*Vs. Guatemala*⁴², *Caso Terrones Silva y otros vs. Perú*⁴³; entre otros que integran la sólida línea jurisprudencial interamericana acerca de la desaparición forzada de personas, la Corte ha confirmado su carácter pluriofensivo⁴⁴, su naturaleza permanente o continua⁴⁵ y ha urgido sobre la necesidad de que el análisis de la desaparición tenga en cuenta todos los hechos que la conforman y la consideración del contexto, y que los Estados responsables acudan a todas las herramientas que los instrumentos de protección de derechos humanos proporcionan para privilegiar el hallazgo con vida de la persona desaparecida, pues no puede olvidarse que una de las finalidades principales de esta violación es imposibilitar –con distintos medios– dar con la suerte o paradero de la persona desaparecida⁴⁶. Esta aproximación ha sido compartida por el Comité de Derechos Humanos en los casos *Christian Téllez Padilla*⁴⁷, *Jesús Israel Moreno Pérez*⁴⁸ y *Víctor Manuel Guajardo Rivas*⁴⁹; todos contra México. En todos estos precedentes, se insistió en la importancia de la celeridad y continuidad de la investigación⁵⁰, en la exigencia de dedicar esfuerzos institucionales a la búsqueda, así como la valoración del sufrimiento de las víctimas indirectas⁵¹.

68. La Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992, confirma que la desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos y señala cómo ésta atenta contra otros derechos como la libertad, la vida, la seguridad, la integridad personal y el derecho a estar libre de tortura. Asegura también que las detenciones deben supervisarse, registrarse, fundarse y motivarse.
69. Esta Sala reconoce –entonces– la autonomía del derecho a no ser sometido a desaparición forzada, tal como surge de los instrumentos internacionales que fueron citados, pero también –a partir de ellos– sostiene el carácter pluriofensivo de esta violación grave de derechos humanos y su impacto innegable en derechos cuya protección constitucional y convencional es indiscutible, debido a la interdependencia de los derechos humanos.

⁴² Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36.

⁴³ Corte IDH. *Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 360.

⁴⁴ Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México*. *op. cit.*, párrafo 138, 139, así como varios precedentes más ya mencionados en el cuerpo de la presente sentencia.

⁴⁵ Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza vs. México*, *op. cit.*, párrafo 165.

⁴⁶ *Ibidem*, párrafo 166.

⁴⁷ Comité de Derechos Humanos, 13 de septiembre de 2019 párrafos 9 en adelante.

⁴⁸ Comité de Derechos Humanos, 28 de noviembre de 2019, párrafos 12.1 en adelante.

⁴⁹ Comité de Derechos Humanos, 29 de noviembre de 2019, párrafos 12.1 en adelante.

⁵⁰ *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. *Op. cit.* En el mismo sentido: caso *Christian Tellez vs. México* del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (CCPR/C/126/D/2750/2016), párrafo 9.2.

⁵¹ Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México*. *Op. cit.*, párrafo 253.

70. Como puede observarse de las legislaciones y precedentes mencionados y que integran el parámetro de regularidad constitucional del derecho a no ser sometido a desaparición forzada, ésta supone la participación del Estado, mediante sus agentes o de cualquier persona o grupo que obre con su aquiescencia, apoyo, colaboración, autorización, entre otras formas de participación legalmente determinables, con indiferencia del grado e intensidad de dicha participación, en cualquier forma de privación de la libertad (incluso las detenciones legales en su forma pueden devenir en desapariciones forzadas cuando éstas reúnen ciertas características) seguida de la negativa de reconocer esta privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida a quien se sustrae de esta forma de la protección de la ley.
71. Encontrar a la persona desaparecida e identificar y castigar a los responsables otorga contenido y sustancia a los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos. Deberes previstos en el artículo primero de nuestra Constitución y que comprometen al Estado mexicano a una búsqueda diligente, exhaustiva y continua, a una investigación imparcial y efectiva sobre la suerte o paradero de la persona desaparecida y sobre la identidad de los perpetradores, y a garantizar que éstos enfrenten las consecuencias jurídicas que corresponden a sus hechos delictivos. Estas obligaciones son aún más críticas ante el mínimo indicio de la participación de agentes estatales o grupos que actúan con su complicidad o aquiescencia en la desaparición. Esta Sala considera oportuno señalar que, dado que la desaparición forzada está integrada por más de una conducta, ésta puede ser cometida con la intervención de una o más personas, ya sea por autoría ejecutiva, ya sea directa, parcial o parcial con reparto de funciones, e incluso por autoría no ejecutiva, de acuerdo con la legislación penal aplicable.
72. Esta Sala estima –entonces– que la desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos, que exhibe la incapacidad del Estado de garantizar el derecho a la integridad, seguridad, libertad y dignidad de las personas sujetas a su jurisdicción, cuyo parámetro de regularidad constitucional contiene no sólo la obligación de castigar a los responsables y asignarles las consecuencias jurídicas proporcionales con la magnitud de su violación, sino la impostergable obligación de búsqueda de la persona desaparecida con toda la fuerza institucional disponible y con toda la coordinación institucional necesaria para lograr ese cometido.
73. Una vez establecido el parámetro de regularidad constitucional de derecho de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada, corresponde determinar la existencia de un derecho a la búsqueda, lo que esta Sala hará a partir de ese parámetro y su interrelación con los derechos cruciales a la justicia y a la verdad.

Justicia y verdad: derecho a la búsqueda

74. En el caso, la jueza tuvo por probado que el 11 de diciembre de 2013, aproximadamente a las 14:00 horas, *Emiliano*, de 16 años, se encontraba en su lugar de trabajo en la ciudad de Veracruz, Veracruz, cuando llegó un grupo de civiles y policías, quienes se introdujeron en el negocio y lo detuvieron; lo subieron a una camioneta y le informaron al dueño y encargado del establecimiento que el motivo

de su detención era que había sido señalado como cómplice de un robo. Hasta ahora se desconoce el paradero del joven *Emiliano*.

75. Al revisar las constancias que integraron la averiguación previa, la jueza de distrito observó una investigación errática e inconsistente con la urgencia de localizar al hijo de la señora *Julia*, y dar con los responsables de su desaparición, a pesar de existir evidencia disponible que debiera conducir a líneas de investigación precisas y eficientes. Ante este hallazgo, la jueza concedió el amparo y ordenó que la investigación se ciñera a los estándares nacionales e internacionales de debida diligencia para prevenir e investigar violaciones de derechos humanos y sobre búsqueda de personas desaparecidas, privilegiando la localización con vida del joven *Emiliano*. Para ello, ordenó que al fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro, Veracruz, encargado de la Agencia Primera y Octava del Ministerio Público Investigador la realización de las siguientes actuaciones:
- a) Ajustar su actuación a lo dispuesto por los artículos 1, 14, 17 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y concluir eficazmente la fase de investigación hasta dar con el paradero del joven *Emiliano*, pues hasta el momento no predomina una línea investigativa.
 - b) Seguir las líneas de investigación de desaparición del joven *Emiliano*, tomando en cuenta que el 11 de diciembre de 2013 también desapareció otro menor en similares circunstancias, por lo que la autoridad tiene el deber de establecer patrones en los que considere el contexto en el que ocurrieron los hechos.
 - c) Ordenar las diligencias de confrontación necesarias entre los testigos que presenciaron la privación de la libertad del buscado con los elementos policíacos y de la Secretaría de Marina que han comparecido en la indagatoria y con los que en el futuro cite a comparecer con motivo de sus investigaciones.
 - d) Ordenar las diligencias necesarias para establecer una cronología sobre los lugares en los que posiblemente estuvo el joven *Emiliano* en los días posteriores a su privación de la libertad, de acuerdo con el reporte emitido por Radio Móvil Dipsa, S.A. de C.V. sobre el detalle de llamadas, localización geográfica en tiempo real del número telefónico del buscado y los dictámenes periciales rendidos. Una vez establecidos los lugares, proceder a su investigación.
 - e) Realizar una búsqueda exhaustiva en redes sociales que le proporcione datos o indicios del paradero del desaparecido, con los datos proporcionados por los testigos.
 - f) Ordenar las diligencias necesarias para tomar la declaración del señor *Bernardo*, quien puede proporcionar datos sobre el paradero del desaparecido, en atención a lo expresado por la señora *Julia* en su comparecencia el 8 de febrero de 2017 ante la autoridad responsable.

- g) Disponer todas las diligencias pertinentes para identificar los restos encontrados en las fosas clandestinas, tanto en el Estado de Veracruz, como en el resto del país. Requerir la colaboración de las diversas procuradurías para realizar una búsqueda e identificación exhaustiva, atendiendo a lo establecido por los estándares internacionales en la materia.
 - h) Remover todos los obstáculos que impidan la debida investigación de los hechos y, por ende, usar todos los medios disponibles para hacer que las investigaciones sean expeditas. Además, proporcionar regularmente información a la madre de la víctima sobre los avances en la investigación y darle pleno acceso a las constancias de la averiguación previa.
 - i) Asegurar que los distintos órganos que participen en la indagatoria satisfagan a cabalidad la encomienda que se les dirige de manera adecuada, independiente e imparcial.
 - j) Realizar las investigaciones conforme a los protocolos y manuales que sirvan de orientación o sean de observancia obligatoria para casos como el que se analiza y privilegiar, en todo momento, el conocimiento de la verdad y la localización del desaparecido.
 - k) Establecer líneas de investigación relacionadas con la información obtenida a partir de las pruebas recabadas; establecer hipótesis y realizar las diligencias necesarias para comprobarlas.
 - l) Instaurar una logística efectiva para la obtención de más datos que hagan posible la localización del joven *Emiliano*.
 - m) Realizar todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos y la identificación de los responsables, con independencia del tiempo transcurrido.
76. Esta Sala encuentra esos lineamientos –ampliados a las autoridades responsables que no fueron estimadas por la jueza como tales– conformes con los estándares nacionales e internacionales sobre el derecho a no ser sometida a desaparición forzada (expuesto en el apartado precedente) y en materia de búsqueda de personas, tal como se desarrollará a continuación. Por tanto, los confirma.
77. En efecto, después de revisar el expediente de esta investigación, esta Sala comparte la conclusión de la Jueza y reafirma que las autoridades responsables deben acatar esas órdenes en todos sus términos para reconducir el curso de una investigación no suficientemente diligente, pero advierte a las autoridades responsables que –en uso de las facultades indagatorias, conferidas por la Constitución, y su obligatoria capacidad técnica– deben explorar exhaustivamente las líneas de investigación resultantes de las diligencias practicadas, conducidas con base en el contenido y alcance del derecho a no ser víctima de desaparición forzada y a ser buscada que tiene toda persona sujeta a la jurisdicción del Estado, tal como fue considerado por la jueza al conceder el amparo y como se precisará en esta ejecutoria. En todo tiempo, las autoridades responsables protegerán y garantizarán la

integridad de la investigación de la desaparición forzada como delito, así como sus resultados, emprendiendo la búsqueda del joven *Emiliano* con prontitud, debida diligencia y recurriendo a todos medios institucionales disponibles, sin comprometer la calidad de la evidencia y tramitando las autorizaciones judiciales necesarias para el desahogo de las actuaciones que así lo requieran.

78. Esta Sala también insiste con la jueza en que las autoridades realicen todas las averiguaciones necesarias y con todos los recursos institucionales disponibles para determinar la suerte o paradero del joven *Emiliano*, hijo de la señora *Julia*, y para identificar a los responsables de su desaparición.
79. En este apartado –entonces– la Sala ahondará en algunos criterios sobre la búsqueda de personas, preocupación primordial de la señora *Julia* y su hijo al interponer esta revisión y materia esencial de las acciones urgentes cuya obligatoriedad fue descartada por la jueza de distrito.
80. La Corte Interamericana, en los casos *Alvarado Espinoza y Rosendo Radilla*, ambos contra México, resolvió que cuando se trata de desaparición forzada, la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y, en su caso, sancionar a los perpetradores inmediatos, adoptando una visión comprehensiva de los hechos que tenga en cuenta los antecedentes y el contexto en que ocurrieron y que busque develar las estructuras de participación. Para ello, las autoridades deben generar hipótesis y líneas de investigación, según los contextos relevantes, para determinar las personas que, de diversas formas, permitieron, diseñaron y ejecutaron intelectual y materialmente el hecho, los patrones de actuación conjunta y los beneficiarios del crimen, según sus correspondientes responsabilidades⁵².
81. Como puede observarse, los distintos estándares internacionales citados y los que a éstos refieren como parte de la línea jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos insisten en la importancia de reconocer la influencia del contexto en el que ocurren las desapariciones no sólo para definir el sentido y las líneas de investigación, sino –en su momento– para decidir sobre la gravedad de la responsabilidad del Estado al abstenerse de tomar todas las medidas necesarias para establecer el paradero de las personas desaparecidas, en términos del Principio 8 de los Principios rectores para la búsqueda las personas desaparecidas del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada⁵³:

⁵² “Lo anterior resulta aplicable al caso, en atención a los contextos relevantes, por lo cual las autoridades han debido investigar diligentemente para develar posibles patrones de acción conjunta o estructuras criminales complejas”. Cfr. Corte IDH. Caso *Alvarado Espinoza vs. México*, op. cit.

“La Corte reitera que la obligación de investigar violaciones de derechos humanos se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la Convención. A la luz de ese deber, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva”. Cfr. *Alvarado Espinoza vs. México*

⁵³ Aprobado del 8 al 18 de abril de 2020.

“La estrategia de búsqueda integral debe tomar en cuenta el análisis de contexto. Los análisis de contexto pueden servir para determinar patrones, esclarecer los motivos y el *modus operandi* de los perpetradores, determinar perfiles de las personas desaparecidas y establecer las particularidades regionales que explican las desapariciones. La autoridad competente debe hacer los análisis de contexto de manera autónoma, de acuerdo con criterios científicos y no solamente con base en la información derivada de los casos individuales investigados. Los análisis de contexto no deben ser pretexto para excluir de antemano hipótesis de investigación y búsqueda que prima facie no encajen en ellos”.

82. Por tanto, esta Sala confirma la determinación de la jueza de que las autoridades responsables consideren, dentro de sus investigaciones y sus labores de búsqueda, la situación de violencia en Veracruz, la extensión de la desaparición de personas en el país y en ese estado en concreto, la identificación de un patrón específico en estos eventos y las características de los operativos policiacos desplegados el día en que ocurrió la desaparición del joven *Emiliano*, hijo de la señora *Julia*, ambos quejoses en este amparo en revisión⁵⁴.

⁵⁴ En el caso *Alvarado Espinoza vs México*, la COIDH señaló: “... a nivel interno la CNDH ha dado cuenta, en múltiples informes anuales, en un informe especial, así como en un informe dirigido al Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, de la existencia de dicho contexto generalizado de desapariciones de personas y de la gravedad de esta problemática asociada al escenario de violencia que enfrenta México, particularmente desde el año 2007 hasta la actualidad. En este sentido, en 2017, la CNDH concluyó la existencia de 29,903 casos de desapariciones registrados desde 2007 hasta octubre de 2016 en las bases de datos oficiales, de los cuales el 82.71% se concentraron en 11 entidades del país. [una de ellas, Veracruz] La CNDH también señaló que hasta 2015 habría recibido información sobre 260 denuncias por el delito de desaparición forzada de personas. No obstante, reiteró su preocupación por el desconocimiento del paradero de las miles de personas desaparecidas en México y destacó que las inconsistencias y deficiencias de la información oficial disponible al respecto han sido un impedimento para dimensionar adecuadamente la magnitud de este problema y determinar con precisión “cuántos de esos casos corresponden a desaparición forzada de personas, cuáles son imputables a sujetos vinculados con la delincuencia organizada y el número de víctimas cuyos hechos que propiciaron su ausencia responden a otras causas diferentes a las señaladas”. En cuanto a las falencias en las investigaciones y ausencia de respuesta judicial y reparación en los casos de desapariciones forzadas, el GTDFI, tras su misión a México en 2011, señaló la existencia de un patrón crónico de impunidad y la falta de confianza de las víctimas de desaparición forzada en el sistema de justicia y en las autoridades, incluyendo las Fuerzas Armadas, donde no se estarían realizando los esfuerzos suficientes para determinar la suerte o el paradero de las personas desaparecidas, sancionar a los responsables y garantizar el derecho a la verdad y la reparación; lo cual, a su parecer, era manifestación de la falta de voluntad o incapacidad estatal para realizar investigaciones efectivas en tales casos. En 2015, el GTDFI reiteró sus conclusiones en cuanto a que la impunidad generalizada en México perduraba como patrón crónico y era un factor que propiciaba la reiterada perpetración de las desapariciones forzadas”, mientras que el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU manifestó su preocupación por la impunidad respecto de los casos denunciados por desaparición forzada, “que se expres[ó] en la casi inexistencia de condenas por este delito”. El Observatorio, reporte Veracruz, política y violencia: “Veracruz a su vez ha sido considerado uno de los lugares más peligrosos de México de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública. En la base de la Fiscalía General de Veracruz de 17 de noviembre de 2017, se identifican 2433 registros, lo que coincide con las personas que están en proceso de búsqueda según informe de la Fiscalía Especializada en Denuncias de Personas Desaparecidas publicado el 8 de agosto de 2017. Cabe aclarar que la cantidad de personas denunciadas como desaparecidas en la fiscalía en el periodo 2006-2016 son 5934

83. La desaparición forzada de personas es innegablemente –así lo afirman consiste y contundentemente los instrumentos y estándares nacionales e internacionales de protección de derechos humanos– una violación grave de derechos humanos. Como tal, activa de manera cualificada y con diligencia extrema los deberes específicos contenidos en el artículo primero constitucional: prevenir, investigar, sancionar y reparar⁵⁵. Estos deberes específicos son correlativos de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación. Esta Sala entiende –entonces– que la búsqueda de las personas desaparecidas con la intención de establecer su suerte o paradero y la investigación sobre los hechos que originaron su desaparición es un momento crítico para las víctimas y sus legítimas pretensiones de verdad y justicia.
84. Esta Sala ya ha señalado en sus precedentes que, de acuerdo con los artículos 17 constitucional y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todas las personas gozan del derecho de acceso a la justicia, que comprende los derechos al debido proceso, a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva.
85. El derecho de acceso a la justicia es –ha dicho la Sala– un derecho complejo con tres dimensiones⁵⁶. Desde el punto de vista formal, el derecho de acceder a la justicia supone la consagración universalista del derecho y la entrada sin restricción a los tribunales y otros medios institucionales de defensa de los derechos. En su vertiente sustantiva, la garantía de acceso a la justicia se refiere al contenido protector de las resoluciones recaídas sobre pretensiones legítimas. Finalmente, un entendimiento estructural del acceso a la justicia examina el contexto social y económico que determina si se puede acudir o no a un tribunal u otro medio institucional de defensa, y la forma, condiciones y consecuencias de ese acudimiento. Esta concepción tridimensional del acceso a la justicia compromete a mirar las desigualdades existentes en el país, el contexto adverso o propiciatorio de violaciones graves de derechos humanos y la forma en que éstos inciden en la satisfacción pronta de pretensiones legítimas.
86. Desde esta perspectiva tridimensional del acceso a la justicia, no bastará con obtener *cualquier* respuesta del sistema jurídico, sino que –en el caso particular de la desaparición forzada– es necesario que esa respuesta sea el producto de una

de las cuales 3501 (59%) han sido localizadas (362 sin vida y 3139 con vida, equivalentes a 10% y 90% del total de localizados, respectivamente). La Fiscalía de Veracruz tiene abiertas 124 carpetas de investigación por la desaparición forzada de 202 personas en 52 municipios del estado. Al 13 de julio de 2020, la Comisión Nacional de Búsqueda reportaba un total de 73,201 personas desaparecidas y no localizadas. Veracruz es uno de los estados que concentra el mayor número de personas desaparecidas y no localizadas al 13 de julio de 2020: 2,075. Conviene señalar que el registro de personas desaparecidas se actualiza día a día.

⁵⁵ Al resolver el amparo en revisión 476/2014, esta Primera Sala determinó que las autoridades deben tomar las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos, asumiendo los deberes específicos de prevención, protección, investigación y reparación, reconocidos en el artículo 1º constitucional. En ese mismo amparo, la Sala estableció que las violaciones a los derechos humanos deben ser investigadas para evitar la impunidad y restablecer –en la medida de lo posible– la plenitud de los derechos humanos.

⁵⁶ Amparo en revisión 1284/2015 (*caso Karla Pontigo Lucciotta*), resuelto por esta Primera Sala en sesión de 13 de noviembre de 2019, por unanimidad de cinco votos.

investigación exhaustiva e imparcial, conducida a partir de la presunción de vida de la persona desaparecida, empeñada y comprometida con su hallazgo y en la persecución penal de los responsables⁵⁷. Esta concepción del acceso a la justicia destaca la importancia de la participación de las víctimas en los procesos de investigación y búsqueda, así como el derecho a conocer sus avances de manera oportuna, respetuosa y digna⁵⁸.

87. Es crucial –entonces– que las pretensiones de justicia de las víctimas y las informaciones que éstas entreguen sean suficientemente consideradas en esos procesos, los cuales deben orientarse a la localización con vida de las víctimas, la determinación de la verdad, y la persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos, como componentes esenciales del ámbito normativo del derecho de acceder a la justicia⁵⁹ cuando se trata de desaparición forzada de

⁵⁷ Incluso los principios 12 y 13 de los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. comité de la ONU contra la desaparición forzada (16^o. Periodo de sesiones, 8 al 18 abril de 2019), insisten en señalar cómo la investigación penal y la búsqueda deben combinarse en todo momento.

⁵⁸ “La Corte ha establecido que los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. Además, ha considerado que, en casos que involucran la desaparición forzada de personas, es posible entender que la violación del derecho a la integridad de los familiares de las víctimas es una consecuencia directa de ese fenómeno, que les causa un severo sufrimiento por el hecho que se acrecienta, entre otros factores, por la constante negativa de las autoridades de proporcionar información acerca del paradero de las víctimas o de realizar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido.” *Caso Alvarado Espinoza vs. México*, párrafo 263.

⁵⁹ Ver la tesis 1a./J. 79/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 25, diciembre de 2015, tomo I, página 244, de rubro: “VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. TIENE DERECHO A INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LAS SENTENCIAS INTERMEDIAS Y DEFINITIVAS EN EL PROCESO PENAL, AUN CUANDO LA LEY NO LO LEGITIME PARA ELLO (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 353 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO). El precepto citado que prevé que tienen derecho a apelar el Ministerio Público, el inculpado y los defensores, debe interpretarse conforme al derecho humano de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el caso involucra la existencia de un recurso efectivo, el derecho a la verdad y a la justicia, que en favor de la víctima u ofendido del delito son reconocidos por la Constitución, por lo que debe leerse en el sentido de que la víctima u ofendido del delito tiene derecho de apelar la sentencia, los autos o las resoluciones previstas en los artículos 354 y 355 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guanajuato, con la finalidad de defender directa o indirectamente los derechos que consagran en su favor el artículo 20, apartado B, de la Constitución Federal, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, y los tratados internacionales, de conformidad con el numeral 10., párrafo primero, de la Norma Fundamental. Lo anterior, conforme al principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la propia Constitución, el cual se configura como una directriz consustancial del sistema jurídico-político mexicano que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución y que por ello la coloca por encima de todas las leyes y de todas las autoridades. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad un deber de ajustar los actos desplegados en el ejercicio de sus atribuciones a sus preceptos, por lo que el Poder Legislativo, al expedir las leyes, debe observar la Ley Suprema, de igual forma que el Ejecutivo y el Judicial al ejercer sus facultades. Así, considerar que la legitimación para impugnar las resoluciones intermedias y definitivas en el proceso penal está constreñida sólo al Ministerio Público, inculpado y defensores, como lo hace el artículo 353 del código referido, haría nugatorios los derechos humanos de la víctima u ofendido del delito contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya motivación legislativa fue la de rescatarlos del olvido en que se encontraban, factor que motivó a

personas. En tal sentido, cuando el Estado tiene conocimiento de una desaparición, tiene el deber de iniciar una investigación exhaustiva, diligente e imparcial, aun cuando no se haya presentado denuncia formal⁶⁰.

88. La búsqueda, el hallazgo de la suerte o paradero de la persona desaparecida y la determinación de las responsabilidades asociadas con esa desaparición integran también el derecho a la verdad de las víctimas. La pretensión de la víctima de una violación de derechos humanos de encontrar la “verdad” como respuesta estatal es un componente esencial de la validez y legitimidad de la justicia. De hecho, el derecho a saber es reconocido por el *corpus iuris internacional* como un derecho fundamental.
89. La Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶¹ ha resuelto que toda persona tiene derecho a conocer la verdad, y que una modalidad de las reparaciones es precisamente que el Estado satisfaga dicho derecho. El tribunal regional ha resuelto también que el derecho de las víctimas y/o sus familiares a obtener de los órganos competentes el esclarecimiento de los hechos violatorios de los derechos humanos y las responsabilidades correspondientes es justamente el núcleo del derecho a la verdad.
90. El Principio 4 del “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”⁶² señala que “[...] las víctimas y sus familiares tienen el derecho [...] a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones...”. Ahí se reconoce también la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos⁶³. Esta garantía adquiere dimensiones críticas en contextos generalizados de violencia o donde se perpetraran crímenes que pueden tener alguna de las características de la sistematicidad, como ocurre en México con la desaparición de personas.
91. La Sala ya ha reconocido en sus precedentes⁶⁴ que una de las reivindicaciones de las víctimas es que se reconozca el daño que se les ha causado. Es funda-

reconsiderar a nivel constitucional la posición que ocupan en la etapa preliminar de averiguación previa y el proceso penal, con el propósito de mejorar su situación jurídica y afianzar su participación activa, principalmente para obtener la reparación del daño que el hecho típico les originó; de ahí que los derechos fundamentales de la víctima u ofendido del delito derivados de un proceso penal, no pueden hacerse nugatorios por un deficiente o insuficiente desarrollo normativo por parte del legislador secundario. Las anteriores consideraciones no deben entenderse en el sentido de que las víctimas u ofendidos del delito deben agotar el recurso de apelación previo a acudir al juicio de amparo, porque precisamente la falta de legitimación normativa para hacerlo impide que les sea exigible agotar el principio de definitividad.”

⁶⁰ Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México*, *op. cit.* párrafo 169.

⁶¹ Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70.

⁶² Informe de Diane Orentlicher, “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1., 8 de febrero de 2005.

⁶³ Ver Pablo de Greiff, “Theorizing Transitional Justice”, en *Transitional Justice: NOMOS LI*, Melissa S. Williams, Rosemary Nagy y Jon Elster, eds., (Nueva York y Londres, NYU Press, 2012).

⁶⁴ Amparo en revisión 1284/2015 (caso Karla Pontigo Lucciotta), *op. cit.*

mental, por tanto, reconocer que las víctimas han sido agraviadas; algo que sólo puede lograrse a partir de investigaciones conducidas con diligencia y que finalicen con un relato conforme con evidencia exhaustivamente recabada y analizada profesional e imparcialmente. Actitud de la autoridad que será consistente con las aspiraciones de justicia de las víctimas. Las víctimas y sus familias tienen derecho a nombrar el abuso que han sufrido, encontrar a sus personas queridas, identificar a los perpetradores, conocer las causas que originaron las violaciones⁶⁵ y a que las autoridades competentes se comprometan con todos estos fines.

92. Una investigación eficaz requiere el desarrollo de vías racionales de investigación; un análisis detenido de los hechos, y una amplia obtención de pruebas, incluidas opiniones de personas expertas en los distintos componentes, antecedentes y consecuencias de la desaparición, así como en los elementos necesarios y eficientes para la búsqueda. De esta forma, el Estado debe asegurar no sólo que las autoridades encargadas de la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas y de la investigación sobre los hechos que culminaron con su desaparición tengan a su alcance los medios requeridos para llevarlas a cabo, sino que éstos sean efectivamente utilizados para realizar las diligencias y averiguaciones con prontitud. Los errores, descuidos, dilaciones injustificadas de estas investigaciones conllevan violaciones al derecho a la verdad e impiden el acceso a la justicia.
93. La verdad es –ya lo ha dicho la Sala⁶⁶– un reconocimiento del sufrimiento de las víctimas y no solamente una decisión de adecuación típica, basada en categorías jurídicas. La verdad consistirá, más que nada, en la entrega de un relato correspondiente con los hechos, suficientemente probado y surgido de una investigación exhaustiva y diligentemente conducida. La verdad no es cualquier versión; las explicaciones para los hechos inconsistentes con la evidencia disponible o producto de una selección o interpretación arbitraria de la misma no satisfacen el derecho a la verdad. La verdad se construye idealmente en consenso. Es decir, las versiones y explicaciones de las víctimas deben ser consideradas y, en todo caso, éstas deben ser convencidas por las autoridades; es difícil asociar finalidades reparatorias a una verdad impuesta o donde las víctimas no se sienten representadas o tomadas en cuenta.
94. La Sala ya ha señalado en sus precedentes⁶⁷ que entre los intereses de las víctimas y la pretensión punitiva del Ministerio Público –si son de respetarse los derechos de las víctimas– debe aspirarse a una convergencia; los posibles antagonismos deben depurarse para generar un proceso de justicia donde las víctimas se reconozcan y sean restauradas. La solidez de este intercambio se construye –dijo la Sala– con la participación de las víctimas en la averiguación previa y con la posi-

⁶⁵ Informe de Diane Orentlicher “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1., 8 de febrero de 2005.

⁶⁶ Amparo en revisión 1284/2015 (caso Karla Pontigo Lucciotta), *op. cit.*

⁶⁷ *Ibidem.*

bilidad de enderezar –con la utilización de los recursos necesarios y disponibles– las actuaciones del Ministerio Público que las víctimas entiendan como opuestas a sus necesidades de justicia.

95. En el caso de la desaparición de personas, esta convergencia implica que el Ministerio Público adecue su actuación a la finalidad primordial de las víctimas: el hallazgo con vida de sus personas queridas. Así, cada acto del proceso de investigación debe orientarse a la localización con vida de las víctimas, la determinación de la verdad, y la persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos. En tal sentido, cuando el Estado tiene conocimiento de una desaparición tiene el deber de iniciar una investigación exhaustiva, diligente e imparcial, aun cuando no se haya presentado denuncia formal⁶⁸.
96. Las diligencias e investigaciones cuyo objetivo es la determinación de la suerte o paradero de una persona reportada como desaparecida deben partir de una presunción de vida, ser profundas, exhaustivas, diligentes, permitir la participación de las víctimas en la búsqueda de sus personas queridas⁶⁹, y dar resultados satisfactorios, convincentes y dignificantes⁷⁰. Un abordaje distinto vulnera el derecho a la verdad, impide el acceso a la justicia y a la reparación y compromete la responsabilidad del Estado y sus agentes tanto a nivel interno como internacional.
97. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que la obligación del Estado de investigar debe cumplirse de manera diligente para evitar la impunidad; lo que supone que “una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho presumiblemente violatorio de derechos humanos, deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad”⁷¹. En opinión de la Corte Interamericana, la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares.⁷²

⁶⁸ Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México*, *op. cit.* párrafo 169.

⁶⁹ “En concordancia con este criterio, la Corte atribuye un alto valor probatorio a las declaraciones de los testigos, dentro del contexto y de las circunstancias de un caso de desaparición forzada, con todas las dificultades que de ésta se derivan, donde los medios de prueba son esencialmente testimonios indirectos y circunstanciales en razón de la propia naturaleza de este delito, sumadas a inferencias lógicas pertinentes, así como su vinculación a una práctica general de desapariciones.” Cfr. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza vs. México*. *Op. cit.*

⁷⁰ Respecto de casos de desaparición forzada, la Corte [Interamericana] ha confirmado la existencia de un derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentra su paradero o, en su caso, sus restos”. En estos casos la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado– como individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares. Cfr. Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México*. *Op. cit.*

⁷¹ Ver Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párrafos 289 y 290. Asimismo, Corte IDH. *Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277.

⁷² Ver Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y

98. En consecuencia, es imprescindible que el Estado mexicano cumpla con su obligación de combatir tal situación por todos los medios legales posibles. De este modo, las autoridades responsables deben investigar efectivamente los hechos del caso, identificar a los responsables de los mismos, tanto materiales como intelectuales, así como a los eventuales encubridores, y sancionarles⁷³. Si los hechos no son investigados con seriedad, resultarían en cierto modo auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado⁷⁴.
99. La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en especial en su artículo 5, establece los principios que deben regir la búsqueda de personas, los cuales son, entre otros:

I. Efectividad y exhaustividad: todas las diligencias que se realicen para la búsqueda de la Persona Desaparecida o No Localizada se harán de manera inmediata, oportuna, transparente, con base en información útil y científica, encaminadas a la localización y, en su caso, identificación, atendiendo a todas las posibles líneas de investigación. En ninguna circunstancia se podrán invocar condiciones particulares de la Persona Desaparecida o No Localizada, o la actividad que realizaba previa o al momento de la desaparición para no ser buscada de manera inmediata;

II. Debida diligencia: todas las autoridades deben utilizar los medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones esenciales y oportunas dentro de un plazo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la búsqueda de la Persona Desaparecida o No Localizada; así como la ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como titular de derechos. En toda investigación y proceso penal que se inicie por los delitos previstos en esta Ley, las autoridades deben garantizar su desarrollo de manera autónoma, independiente, inmediata, imparcial, eficaz, y realizados con oportunidad, exhaustividad, respeto de derechos humanos y máximo nivel de profesionalismo; [...]

VIII. Máxima protección: la obligación de adoptar y aplicar las medidas que proporcionen la protección más amplia para garantizar el trato digno, la seguridad, protección, bienestar físico y psicológico e intimidad de las Víctimas a que se refiere esta Ley;

Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261.

⁷³ Ver Corte IDH. *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103.

⁷⁴ Ver Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196.

X. Participación conjunta: las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, permitirán la participación directa de los Familiares, en los términos previstos en esta Ley y demás disposiciones aplicables, en las tareas de búsqueda, incluido el diseño, implementación y evaluación de las acciones en casos particulares, como en políticas públicas y prácticas institucionales;

XIII. Verdad: el derecho de conocer con certeza lo sucedido y recibir información sobre las circunstancias en que se cometieron los hechos constitutivos de los delitos previstos en esta Ley, en tanto que el objeto de la misma es el esclarecimiento de los hechos, la protección de las Víctimas, el castigo de las personas responsables y la reparación de los daños causados, en términos de los artículos 10. y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

100. El artículo 21 de la Ley General de Víctimas afirma que:

El Estado, a través de las autoridades respectivas, tiene la obligación de iniciar, de inmediato y tan pronto como se haga de su conocimiento, todas las diligencias a su alcance para determinar el paradero de las personas desaparecidas. Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica. Esto incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda conforme a la legislación aplicable y los Tratados Internacionales de los que México sea Parte.

Esta obligación, incluye la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas. Las exhumaciones deberán realizarse con la debida diligencia y competencia y conforme a las normas y protocolos internacionales sobre la materia, buscando garantizar siempre la correcta ubicación, recuperación y posterior identificación de los cuerpos u osamentas bajo estándares científicos reconocidos internacionalmente. Los familiares de las víctimas tienen el derecho a estar presentes en las exhumaciones, por sí y/o a través de sus asesores jurídicos; a ser informadas sobre los protocolos y procedimientos que serán aplicados; y a designar peritos independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a los derechos humanos, que contribuyan al mejor desarrollo de las mismas.

101. Respecto de las características de la búsqueda y su relación con el deber de investigar, la Corte Interamericana, en el caso *Alvarado Espinoza vs. México*, dijo específicamente:

“Como parte del deber de investigar el Estado debe realizar una búsqueda efectiva del paradero de las víctimas (), ya que el derecho de los familiares de conocer el paradero de la misma constituye una medida de reparación y, por tanto, una expectativa que el Estado debe satisfacer a éstos. A su vez, esto permite a los familiares aliviar la angustia y sufrimiento causados por dicha incertidumbre.⁷⁵

En consecuencia, es necesario que el Estado extreme los esfuerzos de búsqueda exhaustiva por la vía judicial y/o administrativa adecuada, para determinar el paradero de los desaparecidos a la mayor brevedad, la cual deberá realizarse de manera sistemática y rigurosa, contar con los recursos humanos, técnicos y científicos adecuados e idóneos. Las referidas diligencias deberán ser informadas a sus familiares. En este sentido, el Estado deberá realizar un cronograma de búsqueda, y en su próximo informe anual reportar al Tribunal sobre el resultado de las acciones realizadas.⁷⁶

102. Con base en La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, se emitieron el Protocolo Homologado de Investigación y el Protocolo Homologado de Búsqueda, cuyo propósito es establecer parámetros generales de actuación para todas las autoridades involucradas en la búsqueda de las personas reportadas como desaparecidas. En esos instrumentos se prevé cómo la búsqueda de personas debe involucrar a todas las autoridades competentes y cómo éstas deben coordinarse y colaborar entre ellas para lograr procesos de búsqueda eficientes, los cuales son competencia tanto de las autoridades de búsqueda como de las autoridades indagatorias⁷⁷, y, en general, de las instituciones del Estado mexicano. Según ese instrumento, el grado de participación de las instituciones difiere según la naturaleza de sus funciones y atribuciones.
103. Es cierto que corresponde al Ministerio Público la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, pero esta Sala no encuentra impedimento para que –en el ejercicio de esas competencias y con la coordinación institucional necesaria entre todas las autoridades competentes– trate de establecer la suerte o paradero de una persona reportada como desaparecida, con la debida consideración y participación de las víctimas, para mostrar el compromiso estatal con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación⁷⁸.

⁷⁵ Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza vs. México*, op. cit., párrafo 298.

⁷⁶ *Ibidem*, párrafo 299.

⁷⁷ Publicados el 17 de noviembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación y en sesión extraordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda, aprobado el 27 de agosto de 2020 en sesión extraordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda, en proceso de publicación. Información obtenida del *amicus curiae* presentado por la Comisión Nacional de Búsqueda a propósito del presente asunto.

⁷⁸ “La desaparición no debe entenderse sólo como un delito, de manera que la investigación se centre mayoritariamente en encontrar e investigar a los perpetradores, en estos casos la función primaria –sin descuidar la investigación del delito es la búsqueda y localización con vida de la persona desaparecidas, cualquier dila-

104. En cuanto a los estándares que debe cumplir una búsqueda, el Protocolo Homologado dice, entre otras cosas:

69. Toda persona cuyo paradero o ubicación se desconozca tiene el derecho a ser buscada por parte de las autoridades. Asimismo, las y los familiares y otras personas directamente afectadas por la ausencia tienen derecho a que se busque a la persona desaparecida o no localizada.

70. Si bien es cierto que la búsqueda de la persona desaparecida y la investigación ministerial de los hechos y personas que produjeron su desaparición están íntimamente relacionadas e impactan necesariamente la una en la otra, es fundamental destacar que tienen entidad jurídica propia, es decir, son obligaciones independientes; las obligaciones específicas de cada una de ellas no deben diluirse en la otra, ni debe preferirse una sobre la otra. En todo caso, tanto en la búsqueda, como en la investigación debe aplicarse la debida diligencia.

72. El desarrollo evolutivo del derecho de toda persona a ser buscada implica evaluar el contenido y alcance de este derecho frente al derecho a tener una investigación realizada con debida diligencia. Es decir, es preciso repensar –como se ha hecho en otros países– ciertas acciones que habían sido consideradas exclusivamente por su impacto en la búsqueda [...]

73. La obligación de búsqueda de la persona desaparecida o no localizada es tan importante como la obligación de investigación de los hechos que ocasionan u ocasionaron la imposibilidad de localizarla. Es decir, toda persona tiene derecho a ser buscada, independiente y paralelamente al derecho a una investigación diligente por los hechos causantes de la desaparición [...]

105. En el ámbito internacional, resultan atendibles y observables los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas, emitidos por el Comité de la ONU contra la desaparición forzada⁷⁹. En su justificación, estos principios enuncian que:

[...]buscan consolidar las buenas prácticas para la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas, derivadas de la obligación de los Estados de buscarlas. Han sido elaborados con base en la experiencia acumulada del Comité durante sus ocho primeros años, en particular, en las observaciones finales (artículo 29) y en las acciones urgentes (artículo 30). Los Principios rectores fueron desarrollados en diálogo y amplia consulta con muchas organizaciones de víctimas, sociedad civil, expertos, organizaciones interguberna-

ción compromete seriamente esta posibilidad”. Cfr. *Caso Alvarado Espinoza vs. México*.

⁷⁹ Aprobado en el 16º. Periodo de sesiones (8 al 18 de abril de 2019).

mentales y Estados: Los Principios rectores reafirman el rol esencial que tienen las víctimas en la búsqueda de las personas desaparecidas. Enfatizan el derecho a formar y a participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de las desapariciones forzadas y la suerte de las personas desaparecidas, y asistir a las víctimas.

106. Estos principios indican, entre otras cosas:

- i. La búsqueda debe conducirse con presunción de vida (Principio 1);
- ii. La búsqueda debe considerar la dignidad de las víctimas y la necesaria protección de las personas (Principios 6 y 14), las víctimas no deben ser ignoradas ni estigmatizadas y serán el centro de la investigación y de la búsqueda (Principio 2);
- iii. El Estado tiene obligaciones de buscar, localizar, liberar, o restituir los restos, según corresponda, de todas las personas sometidas a desaparición, y debe tomar en cuenta el análisis de las diversas modalidades y patrones criminales que generan desapariciones en el país (Principio 3);
- iv. La búsqueda debe ser integral, clara, transparente, visible y coherente, y debe promover la cooperación y colaboración de todas las instancias del Estado y de organismos internacionales. (Principio 3);
- v. Los lineamientos concretos para la búsqueda deben construirse e implementarse, en todas sus etapas y con todos sus alcances, con la participación de las víctimas y de las personas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia en el tema; (Principio 5);
- vi. La búsqueda no admite dilaciones, debe emprenderse de oficio, no estará condicionada plazo alguno y se iniciará inmediatamente (Principio 6);
- vii. La búsqueda no acaba hasta en tanto exista certeza de la suerte o paradero de la persona desaparecida y se constate que está bajo la protección de la ley o haya sido plenamente identificada y entregada a sus familiares con dignidad (Principio 7);
- viii. La investigación y la búsqueda deben considerar la información proveniente de familiares y atender a informes científicos (Principio 8);
- ix. Los esfuerzos institucionales deben coordinarse: las investigaciones penales también deben encaminarse a la localización de la persona reportada como desaparecida (Principios 12 y 13), y
- x. La búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición deben reforzarse mutuamente (Principios 12 y 13).

107. Con base en los estándares nacionales e internacionales citados, para esta Sala resulta claro que la búsqueda y sus resultados integran el núcleo esencial del derecho a no padecer desaparición forzada y dan contenido y sustancia a los deberes de prevenir, investigar y reparar las violaciones de derechos humanos y sus correlativos derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Esto significa que –en el ámbito de la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas–, las autoridades competentes del Estado mexicano deben determinar, con certidumbre reparatoria y dignificante, la suerte o paradero de las personas reportadas como desaparecidas para abatir la angustia y zozobra de sus personas cercanas, como estándar de cumplimiento de esos deberes y como estándar de satisfacción de los derechos a la verdad y a la justicia.
108. Por ello, esta la Sala concluye que existe un derecho a la búsqueda. Esto es, el derecho de toda persona desaparecida y de sus personas queridas a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles, y en completa coordinación, ejecuten sin dilación –incluso de oficio– de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia en contrario; en ese caso, el derecho a la búsqueda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad hasta mientras son entregados sus personas queridas.
109. Es conveniente aclarar que, por enfoque diferencial, esta Sala alude a la introducción de una perspectiva de diversidad en los procesos de búsqueda de las personas y en la atención y consideración de las personas que les buscan. La perspectiva de diversidad es el paradigma según el cual se analizan las causas, consecuencias e impactos diferenciados de la desaparición de personas debido al género, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, la edad, entre otros factores de exclusión que determinan la forma y patrones de la desaparición, así como la manera en que las víctimas indirectas lidian con esta violación.
110. En este punto, esta Sala insiste en que la búsqueda no cesa sino hasta que exista certeza de la suerte o paradero de la persona desaparecida y se constate que está bajo la protección de la ley, o haya sido plenamente identificada y entregada a sus familiares en condiciones de dignidad y de respeto por su sufrimiento.
111. Una vez establecido que existe un derecho a la búsqueda y cómo ésta puede satisfacer el derecho a la verdad, la justicia y la reparación, esta Sala estudiará la obligatoriedad de las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada, entendiendo su papel central en la determinación –por parte de las autoridades del Estado mexicano y en particular de las autoridades señaladas como responsables en esta revisión– de la suerte o paradero del joven *Emiliano*.

Las acciones urgentes y su obligatoriedad

112. Cuando una persona desaparece, existe un riesgo real e inmediato para un cúmulo de derechos humanos (libertad e integridad personales, personalidad jurídica, e incluso la vida)⁸⁰, y el Estado debe poner en marcha todo el aparato institucional adecuado para evitar la materialización del riesgo con la prioridad de la localización rápida y con vida de la víctima, pues el simple hecho de su aislamiento prolongado e incomunicación coactiva, son en sí mismos formas de tratamiento cruel e inhumano, que generan daños a su libertad e integridad. La demora es particularmente lesiva para las víctimas; el tiempo se convierte en una agravante de los riesgos y violaciones sufridas.
113. Así, en los casos desaparición de personas, las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos se intensifican. El Estado mexicano debe reaccionar de manera inmediata y eficaz ante ella y actuar con debida diligencia extrema o cualificada para evitar un daño irreparable. Como se dijo en apartados precedentes de esta sentencia, existe un derecho a la búsqueda y los estándares internacionales y nacionales coinciden en que la búsqueda exige a los Estados recurrir a todas las herramientas jurídicas nacionales e internacionales útiles⁸¹ para establecer la suerte o paradero de una persona reportada como desaparecida.
114. En un contexto como el de nuestro país donde la desaparición de personas se ha extendido de manera lamentable e indeseable, resulta imprescindible supervisar judicial y constitucionalmente que la búsqueda de personas y la investigación sobre los hechos violatorios y sobre la identidad de los responsables no sólo se complementen, sino que se coordinen eficientemente y con la utilización de todos los medios institucionales disponibles, incluidos los provenientes del derecho internacional.
115. Así, esta Sala discrepa de la aproximación de la jueza de distrito al negar la obligatoriedad de las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada, como parte de sus atribuciones provenientes de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada, e impedir, con ello, la supervisión judicial y constitucional de su cumplimiento por parte de las autoridades responsables. Alegato principal de la señora *Julia* al interponer esta revisión.
116. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados⁸² honrando la resolución de las Naciones Unidas de crear condiciones para mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y los principios de la

⁸⁰ Corte IDH. Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202.

⁸¹ Sandra Serrano y Volga de Pina: en “Perdidos en el proceso: la desaparición de personas en México”, insisten en la necesidad de dar operatividad y eficientar los mecanismos disponibles para la búsqueda de las personas desaparecidas.

⁸² Adoptada por el 23 de mayo de 1969, ratificada por México el 25 de septiembre de 1974, y publicada el 27 de enero de 1980.

igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, de la igualdad soberana y la independencia de todos los Estados, de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza y del respeto universal a los derechos humanos, y reivindicando la necesidad e importancia de que las controversias relativas a los tratados internacionales se resuelvan de manera pacífica y conforme a los principios de la justicia y derecho internacional, establece una serie de lineamientos para resolver eventuales diferendos y para señalar la forma general en que los tratados internacionales deben ser interpretados para que las razones de su adopción sean efectivamente satisfechas.

117. El artículo 26 de la Convención de Viena, a partir del principio universalmente aceptado de *los pactos deben cumplirse*, asegura que las disposiciones de los tratados deben cumplirse de buena fe⁸³, mientras que el artículo 27 del mismo instrumento establece que las disposiciones internas no pueden ser una excusa para exceptuar su cumplimiento. También es necesario recordar que la ratificación de un tratado implica el compromiso de que éste tenga un impacto concreto en el ámbito nacional; es decir que tenga un efecto útil.⁸⁴
118. Por su parte, el artículo 1 constitucional prescribe la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos al orden constitucional interno y, además, exige que la cohesión y coherencia entre las normas constitucionales de origen interno y de origen internacional se preserven interpretando inexcusablemente los derechos humanos protegidos por ambas fuentes en el sentido de otorgar la protección más amplia a las personas.
119. El mayor efecto útil que debe darse –entonces– a una norma internacional de derechos humanos es permitirle que exprese con toda potencia el respeto, protección y garantía de los derechos humanos tanto a nivel interno como internacional. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que:

[...] no son tratados multilaterales del tipo tradicional concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protec-

⁸³ Cfr. *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC- 14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 35, y *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Supervisión de cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2012, considerando cuarto. Lo anterior ha sido recogido en “Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/56/589 y Corr.1)] 56/83, Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 85ª sesión plenaria, 12 de diciembre de 2001, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 y correcciones (A/56/10 y Corr.1 y 2). Corte IDH. Resolución de cumplimiento de sentencia de 20 de marzo de 2013 en el caso *Gelman vs. Uruguay*, párr. 59.

⁸⁴ Argumentación compartida por esta Sala y la Comisión Nacional de Búsqueda, quien presentó un *amicus curiae* al interés en el presente asunto pues se trata de una de las autoridades del Estado mexicano obligadas a cumplir con las Acciones Urgentes.

ción de los derechos fundamentales de los seres humanos independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.⁸⁵

En consecuencia, para esta Sala existe una clara correlación entre el *principio de efecto útil* y el *principio pro persona*, como principios interpretativos del contenido de los tratados y sus consecuencias normativas.

120. Por otro lado, el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados reafirma que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. El preámbulo de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada, de donde –entre otros documentos– se extrae justamente su objeto y fin (artículo 31.2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados), afirma:

Preámbulo: I. Los Estados Parte en la presente Convención,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales,

Teniendo en cuenta la Declaración Universal de Derechos Humanos, *Recordando* el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los otros instrumentos internacionales pertinentes de derechos humanos, del derecho humanitario y del derecho penal internacional,

Recordando también la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992,

Conscientes de la extrema gravedad de la desaparición forzada, que constituye un delito y, en determinadas circunstancias definidas por el derecho internacional, un crimen de lesa humanidad,

Decididos a prevenir las desapariciones forzadas y a luchar contra la

⁸⁵ Corte IDH. El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 74 y 75), opinión consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A No. 2, párr. 29. Información obtenida del del *Amicus Curiae* presentado por *Idheas*, asociación civil dedicada al litigio estratégico.

impunidad en lo que respecta al delito de desaparición forzada,

Teniendo presentes el derecho de toda persona a no ser sometida a una desaparición forzada y el derecho de las víctimas a la justicia y a la reparación,

Afirmando el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de una desaparición forzada y la suerte de la persona desaparecida, así como el respeto del derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones a este fin [...]

121. Esto revela que el espíritu de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada es prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición forzada de personas, así como dotar a éstas últimas de la protección más amplia ante su ocurrencia y efectos. El preámbulo también contiene el reconocimiento de los Estados firmantes de la gravedad de esta violación de derechos humanos y su compromiso con las finalidades del tratado, lo que se confirma con la lectura total del mismo, el cual fue aceptado incondicionalmente por el Estado mexicano, pues no interpuso reserva alguna⁸⁶.
122. La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada contiene la instauración de un mecanismo de monitoreo y supervisión del cumplimiento de las disposiciones del tratado: el Comité contra la Desaparición Forzada. Los artículos del 26 al 36 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas regulan las atribuciones y competencias del Comité contra la Desaparición Forzada⁸⁷. De este régimen de facultades, sólo las referentes a

⁸⁶ Trabajos preparatorios: *En sesión del 23 de abril de 2001, la Comisión de Derechos Humanos decidió también el establecimiento de un Grupo de Trabajo intersesional para elaborar un borrador de documento normativo vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. El representante francés, Bernard Kessedjan fue nombrado relator especial. Durante 3 años de negociaciones, alrededor de 70 Estados, así como varias ONGs, intercambiaron sus puntos de vista sobre las disposiciones del futuro instrumento y, basándose en las recomendaciones del informe de Manfred Nowak, el Consejo de Derechos Humanos adoptó en junio de 2006, por consenso, el texto de la Convención [...] De los trabajos preparatorios también se deduce que México fue un destacado promotor de la adopción de la Convención.*

⁸⁷ **Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada de Personas**

Artículo 26

1. Para la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, se constituirá un Comité contra la Desaparición Forzada (denominado en lo sucesivo “el Comité”) integrado por diez expertos de gran integridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, independientes, que ejercerán sus funciones a título personal y actuarán con total imparcialidad. Los miembros del Comité serán elegidos por los Estados Partes teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa. Se tendrá en cuenta el interés que representa la participación en los trabajos del Comité de personas que tengan experiencia jurídica pertinente y de una representación equilibrada de los géneros.

2. La elección se efectuará en votación secreta de una lista de candidatos designados por los Estados Partes entre sus propios nacionales, en reuniones bienales de los Estados Partes convocadas a este efecto por el Secretario General de las Naciones Unidas. En estas reuniones, para las cuales formarán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos los candidatos que obtengan el mayor número de

votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

3. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Cuatro meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándoles a que presenten sus candidaturas en un plazo de tres meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todos los candidatos designados de este modo, indicando, por cada uno de ellos, el Estado Parte que lo ha presentado. Esta lista será comunicada a todos los Estados Partes.

4. Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. Podrán ser reelegidos una vez. No obstante, el mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección, el presidente de la reunión a que se hace referencia en el párrafo 2 del presente artículo designará por sorteo los nombres de esos cinco miembros.

5. Si un miembro del Comité muere o renuncia o por cualquier otra causa no puede seguir desempeñando sus funciones en el Comité, el Estado Parte que presentó su candidatura propondrá, teniendo en cuenta los criterios previstos en el párrafo 1 del presente artículo, a otro candidato, entre sus propios nacionales, para que desempeñe sus funciones durante el periodo de mandato restante, bajo reserva de la aprobación de la mayoría de los Estados Partes. Se considerará otorgada dicha aprobación a menos que la mitad o más de los Estados Partes respondan negativamente dentro de un plazo de seis semanas a partir del momento en que el Secretario General de las Naciones Unidas les comunique la candidatura propuesta.

6. El Comité establecerá su reglamento interno.

7. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los medios materiales necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité. El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la primera reunión del Comité.

8. Los miembros del Comité tendrán derecho a las facilidades, prerrogativas e inmunidades reconocidos a los expertos en misión para las Naciones Unidas, conforme a lo establecido en las secciones pertinentes de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas.

9. Los Estados Partes se comprometen a cooperar con el Comité y a asistir a sus miembros en el ejercicio de su mandato, en el marco de las funciones del Comité aceptadas por dichos Estados Partes.

Artículo 27

Una Conferencia de los Estados Partes se reunirá no antes de cuatro años y no más tarde de seis años, después de la entrada en vigor de la presente Convención, para evaluar el funcionamiento del Comité y decidir, según las modalidades previstas en el párrafo 2 del artículo 44, si es apropiado confiar a otra instancia –sin excluir ninguna posibilidad–, con las atribuciones previstas en los artículos 28 a 36, la supervisión de la aplicación de la presente Convención.

Artículo 28

1. En el marco de las competencias que le confiere la presente Convención, el Comité cooperará con todos los órganos, oficinas, organismos especializados y fondos apropiados de las Naciones Unidas, los comités convencionales creados en virtud de los instrumentos internacionales, los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, las organizaciones o instituciones regionales intergubernamentales apropiadas, así como con todas las instituciones, organismos y oficinas nacionales pertinentes que obren para proteger a todas las personas de las desapariciones forzadas.

2. En el marco de sus funciones, el Comité consultará con otros comités convencionales creados por los instrumentos de derechos humanos pertinentes, en particular el Comité de Derechos Humanos establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con miras a asegurar la coherencia de sus observaciones y recomendaciones respectivas.

Artículo 29

1. Cada Estado Parte presentará al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, un informe relativo a las medidas que hayan adoptado para cumplir con las obligaciones que han contraído en virtud de la presente Convención, dentro del plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la Convención en el Estado Parte de que se trate.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas pondrá los informes a disposición de todos los Estados Partes.

3. Cada informe será examinado por el Comité, el cual podrá hacer los comentarios, observaciones o recomendaciones que considere apropiados. El Estado Parte interesado será informado de dichos comentarios, observaciones o recomendaciones, a los que podrá responder, por iniciativa propia o a

solicitud del Comité.

4. El Comité podrá también pedir a los Estados Partes informaciones complementarias sobre la aplicación de la presente Convención.

Artículo 30

1. El Comité podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida.

2. Si el Comité considera que la petición de actuar de manera urgente presentada en virtud del párrafo 1 del presente artículo:

- a) No carece manifiestamente de fundamento;
- b) No es un abuso del derecho a presentar tales peticiones;
- c) Se ha presentado previamente y en la forma debida a los órganos competentes del Estado Parte interesado, tales como las autoridades encargadas de efectuar las investigaciones, cuando tal posibilidad existe;
- d) No es incompatible con las disposiciones de esta Convención; y
- e) No está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; solicitará al Estado Parte interesado que le proporcione, en el plazo que el Comité determine, información sobre la situación de dicha persona.

3. Habida cuenta de la información proporcionada por el Estado Parte interesado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, el Comité podrá transmitir sus recomendaciones al Estado Parte e incluir una petición de que adopte todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona de conformidad con la presente Convención, y podrá solicitar que informe al Comité, en el plazo que éste determine, sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. El Comité informará a la persona que presentó la petición de acción urgente sobre sus recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado Parte cuando éstas estén disponibles.

4. El Comité proseguirá sus esfuerzos para colaborar con el Estado Parte mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida. El Comité mantendrá informado al autor de la petición.

Artículo 31

1. Cada Estado Parte podrá declarar, en el momento de la ratificación o con posterioridad a ésta, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctima de violaciones por este Estado Parte de las disposiciones de la presente Convención. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración.

2. El Comité declarará inadmisibles cualquier comunicación si:

- a) Es anónima;
 - b) Constituye un abuso del derecho a presentar tales comunicaciones o es incompatible con las disposiciones de la presente Convención;
 - c) La misma cuestión está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; o si
 - d) Los recursos internos efectivos disponibles no han sido agotados. Esta regla no se aplica si los procedimientos de recurso exceden plazos razonables.
3. Si el Comité considera que la comunicación responde a las condiciones establecidas en el párrafo 2 del presente artículo, la transmitirá al Estado Parte interesado y le solicitará que le proporcione, en un plazo que habrá de fijar el Comité, sus observaciones y comentarios.

4. En cualquier momento tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una decisión sobre el fondo, el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud de que adopte las medidas cautelares necesarias con miras a evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación. El ejercicio de esta facultad por el Comité no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

5. El Comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente artículo. El Comité informará al autor de la comunicación sobre las respuestas proporcionadas por el Estado Parte de que se trate. Cuando el Comité decida poner término al procedimiento, comunicará su dictamen al Estado Parte y al autor de la comunicación.

la recepción de peticiones individuales están sujetas a confirmación posterior (la cual, por cierto, ya fue realizada por el Estado mexicano⁸⁸), mientras que las competencias interpretativas⁸⁹, para recibir informes, emitir recomendaciones generales u observaciones finales, y dictar y supervisar acciones urgentes integran incuestionablemente el contenido normativo de la Convención Internacional para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas, de manera que deben entenderse como parte de las disposiciones que México acepta al firmarla, ratificarla e incorporarla a su

Artículo 32

Cada Estado Parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple con las obligaciones que le impone la presente Convención. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración, ni una comunicación presentada por un Estado Parte que no haya hecho dicha declaración.

Artículo 33

1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves de las disposiciones de la presente Convención por un Estado Parte podrá, después de consultar con dicho Estado, solicitar a uno o varios de sus miembros que efectúen una visita al mismo y le informen al respecto sin demora. 2. El Comité informará por escrito al Estado Parte interesado de su intención de efectuar una visita, señalando la composición de la delegación y el objeto de la visita. El Estado Parte dará su respuesta en un plazo razonable.

3. Ante una solicitud motivada del Estado Parte, el Comité podrá decidir postergar o cancelar la visita.

4. Si el Estado Parte otorga su acuerdo a la visita, el Comité y el Estado Parte de que se trate, cooperarán para definir las modalidades de aquélla y el Estado Parte ofrecerá todas las facilidades necesarias para su desarrollo.

5. El Comité comunicará al Estado Parte de que se trate sus observaciones y recomendaciones como resultado de la visita.

Artículo 34

Si el Comité recibe información que, a su juicio, contiene indicios bien fundados de que la desaparición forzada se practica de forma generalizada o sistemática en el territorio bajo la jurisdicción de un Estado Parte, y tras haber solicitado del Estado Parte interesado toda la información pertinente sobre esa situación, podrá llevar la cuestión, con carácter urgente, a la consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 35

1. La competencia del Comité sólo se extiende a las desapariciones forzadas que se hayan iniciado con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Convención.

2. Si un Estado pasa a ser Parte de la presente Convención después de su entrada en vigor, sus obligaciones respecto al Comité sólo se extenderán a las desapariciones forzadas que hayan comenzado con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención para dicho Estado.

Artículo 36

1. El Comité presentará un informe anual sobre sus actividades en virtud de la presente Convención a los Estados Partes y a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. La publicación en el informe anual de una observación relativa a un Estado Parte debe ser previamente anunciada a dicho Estado, el cual dispondrá de un plazo razonable de respuesta y podrá solicitar la publicación de sus comentarios u observaciones en el informe.

⁸⁸ La competencia para que el Comité contra la desaparición forzada de personas conozca de peticiones individuales respecto de México fue remitida al Senado de la República por el presidente de la República el 26 de agosto de 2020, y el Senado, a su vez, por unanimidad, aprobó el dictamen respectivo el 1º de septiembre de 2020.

⁸⁹ Pues aclaran, precisan y dan luz sobre los compromisos asumidos por el Estado Parte libremente al aceptar prestar su consentimiento definitivo a ese tratado. Argumento coincidente entre esta Sala y lo expresado en el *Amicus curiae*, presentado por Idheas, organización civil dedicada al litigio estratégico.

régimen jurídico interno. Esto significa que el Estado mexicano ratificó y sumó a su régimen constitucional interno estas atribuciones y competencias, así como las resoluciones emitidas en ejercicio de esas facultades.

123. De hecho, el Estado mexicano ha atendido estas recomendaciones, rendido informes sobre el cumplimiento de las disposiciones del tratado y de las acciones urgentes dictadas para el caso de México. El Estado mexicano cuenta –incluso– con un procedimiento⁹⁰ y un régimen jurídico interno para acatar esas medidas⁹¹, lo que abarca la responsabilidad de las agencias investigadoras en su ejecución.

⁹⁰ De conformidad con el artículo 29 fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia es la encargada de dar seguimiento, en coordinación con las dependencias nacionales y organismos internacionales, a la implementación de las medidas cautelares y provisionales emitidas por los mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos. Para ello, una vez que el Estado mexicano recibe una solicitud del Comité contra la Desaparición Forzada para la implementación de medidas cautelares, la Secretaría de Relaciones Exteriores remite la misma a la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Unidad que de conformidad con el artículo 24 fracción IX se encarga de coordinar con autoridades federales y locales la atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos, así como instrumentar dichas medidas. Posteriormente, una vez que se implementan las medidas requeridas en la solicitud del Comité o de otros organismos internacionales, la Secretaría de Gobernación remite a la Secretaría de Relaciones Exteriores información respecto de todas las acciones realizadas para que ésta elabore y envíe un informe sobre el caso en particular al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. En el caso de las acciones urgentes, la Procuraduría General de la República (PGR) solicita información a las áreas sustantivas con la finalidad de identificar si se tiene alguna acta circunstanciada o averiguación previa relacionada con la persona desaparecida. Las solicitudes para implementar medidas cautelares y de protección, al interior de la PGR, se envían para su determinación al Comité para la Determinación, Seguimiento y Evaluación de las Medidas de Seguridad y Protección a Personas. Actualmente el Comité contra las Desapariciones Forzadas ha solicitado a México medidas cautelares en cuatro ocasiones, de las cuales, en tres de ellas se han implementado servicios de escoltas; en un caso, la protección no fue aceptada por el beneficiario. (Respuesta a la lista de cuestión relativa al informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, Comité contra la Desaparición Forzada, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, 20 de octubre 2014.

⁹¹ El Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas incluye un capítulo destinado al cumplimiento de las acciones urgentes: 552. La CNB es la autoridad responsable de dar seguimiento y cumplir, de manera coordinada con las demás autoridades competentes, las determinaciones que, en materia de búsqueda de personas desaparecidas, emitan los órganos internacionales de derechos humanos, entre ellas, las recomendaciones, dictámenes, opiniones, decisiones, observaciones finales, informes de fondo, fallos y las sentencias internacionales, así como las acciones urgentes y las medidas cautelares o provisionales. (subrayado fuera del original)553. La SRE transmitirá dichas determinaciones a la CNB para que implemente, de manera coordinada con todas las autoridades intervinientes en los procesos de búsqueda, la atención y respuesta a las mismas. En virtud de la emergencia que implica la atención de las medidas urgentes, cautelares y provisionales, la SRE deberá remitirlas de manera inmediata y directa a la CNB para su debida atención. 554. La CNB realizará e impulsará la búsqueda, en coordinación con las distintas autoridades que corresponda de los tres órdenes de gobierno, para crear un plan de acción y cronograma, que cuente con información de interés y atienda las hipótesis de localización que se traduzcan en acciones tendientes a dar con el paradero y descubrir la suerte de las personas desaparecidas. 555. Todas las autoridades responsables de la búsqueda deben rendir informes a la CNB sobre el seguimiento y la implementación de las acciones de búsqueda, con la finalidad de mantener debidamente informados a los organismos internacionales como Estado mexicano.

124. En lo referente específicamente a las acciones urgentes, el artículo 30 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas⁹² establece claramente la facultad del Comité contra la Desaparición forzada para emitir las:

1. El Comité podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida.

2. Si el Comité considera que la petición de actuar de manera urgente presentada en virtud del párrafo 1 del presente artículo:

a) No carece manifiestamente de fundamento;

b) No es un abuso del derecho a presentar tales peticiones;

c) Se ha presentado previamente y en la forma debida a los órganos competentes del Estado Parte interesado, tales como las autoridades encargadas de efectuar las investigaciones, cuando tal posibilidad existe;

d) No es incompatible con las disposiciones de esta Convención; y

e) No está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; solicitará al Estado Parte interesado que le proporcione, en el plazo que el Comité determine, información sobre la situación de dicha persona.

3. Habida cuenta de la información proporcionada por el Estado Parte interesado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, el Comité podrá transmitir sus recomendaciones al Estado Parte e incluir una petición de que adopte todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona de conformidad con la presente Convención, y podrá solicitar que informe al Comité, en el plazo que éste determine, sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. El Comité informará a la persona que presentó la petición de acción urgente sobre sus recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado Parte cuando éstas estén disponibles.

4. El Comité proseguirá sus esfuerzos para colaborar con el Estado Parte mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida. El Comité mantendrá informado al autor de la petición.

125. Las acciones urgentes y sus términos han sido acatados por el Estado mexicano,

⁹² Ratificada por México el 18 de marzo de 2008 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2011.

quien ha informado al Comité en sucesivas ocasiones del seguimiento dado a las acciones urgentes que han sido decretadas para cumplimiento del gobierno mexicano. En las Observaciones Finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo I, de la Convención, el Comité contra la desaparición forzada resaltó:

[...] el Comité nota con satisfacción que el Estado parte reconoce el carácter vinculante de las peticiones de acciones urgentes y medidas cautelares emitidas por el Comité, en virtud del artículo 30 de la Convención, y la voluntad de cooperar en el futuro con el Comité expresada por el Estado parte.⁹³

126. En cuanto a algunas de las preocupaciones expresadas por el Comité, aceptadas por México y que forman parte de lo que se discute en el presente asunto:

[...] el Comité toma nota de la expresión de interés por parte del Estado parte para atender las acciones urgentes y dar seguimiento a las recomendaciones emitidas en el contexto del procedimiento del artículo 30 de la Convención. No obstante, el Comité ha observado y está preocupado por la falta de conocimiento [...] de las recomendaciones emitidas en este contexto por los agentes del Estado a cargo de la búsqueda e investigación de las personas desaparecidas; por la demora en la implementación de las acciones urgentes.⁹⁴

⁹³ Ahí mismo: [...]El Comité recomienda al Estado parte a: a) Establecer un mecanismo para la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones urgentes, que garantice la coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno, la respuesta y búsqueda inmediata, así como la participación de las víctimas y sus organizaciones; b) Establecer a la mayor brevedad un mecanismo para garantizar la comunicación de las recomendaciones del Comité a las autoridades federales, estatales y municipales a cargo de la búsqueda y de la investigación.

[...] El Comité desea recordar las obligaciones contraídas por los Estados al ratificar la Convención y, en ese sentido, insta al Estado parte a asegurarse de que todas las medidas que adopte, sean de la naturaleza que sean y emanen del poder que emanen, se conformen plenamente a las obligaciones que asumió al ratificar la Convención y otros instrumentos internacionales pertinentes. Al respecto, el Comité insta particularmente al Estado parte a garantizar la investigación eficaz de todas las desapariciones forzadas y la satisfacción plena de los derechos de las víctimas tal y como están consagrados en la Convención. (Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, “Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención”, 19 de noviembre de 2018, disponible en https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_3306. Cfr. también “Respuesta de México a las cuestiones del Comité. Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas”, 20 de octubre de 2014.

⁹⁴ Ahí mismo: [...]El Comité recomienda al Estado parte a: a) Establecer un mecanismo para la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones urgentes, que garantice la coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno, la respuesta y búsqueda inmediata, así como la participación de las víctimas y sus organizaciones; b) Establecer a la mayor brevedad un mecanismo para garantizar la comunicación de las recomendaciones del Comité a las autoridades federales, estatales y municipales a cargo de la búsqueda y de la investigación.

[...] El Comité desea recordar las obligaciones contraídas por los Estados al ratificar la Convención y, en ese sentido, insta al Estado parte a asegurarse de que todas las medidas que adopte, sean de la naturaleza que sean y emanen del poder que emanen, se conformen plenamente a las obligaciones que asumió al ratificar la

127. Una acción urgente es emitida por el Comité contra la Desaparición Forzada con el propósito de solicitar al Estado que tome las medidas necesarias para el pronto hallazgo de una persona desaparecida. Es decir, es un procedimiento mediante el cual el Comité se hace cargo de la necesidad de que una persona desaparecida sea buscada sin dilación. Estas acciones, su cumplimiento y la supervisión judicial de dicho cumplimiento dan contenido específico a la obligación del Estado de garantizar el derecho de las personas a no ser sometidas a desaparición forzada y a la obligación de búsqueda y localización de una persona desaparecida. Por ello, es fundamental que sus familiares, u otras personas allegadas, accedan a éstas –entre otros recursos disponibles– a fin de que se determine la suerte o paradero de la víctima directa y se establezcan las responsabilidades de quienes estén involucradas. Por tanto, en criterio de esta Sala, las acciones urgentes, su ejecutabilidad, así como su supervisión judicial y constitucional, son parte del derecho a un recurso efectivo y, por tanto, del ámbito normativo del derecho de acceso a la justicia.
128. En los tratados de derechos humanos consta la voluntad de los Estados firmantes de crear un régimen de protección para las personas sujetas a su jurisdicción y –en el caso específico de México– otorgarles rango constitucional. Como ya se destacaba, las normas de derechos humanos –ya sea de fuente nacional o internacional– deben interpretarse para maximizar –y no para limitar– la protección de las personas⁹⁵.
129. En el amparo en revisión 375/2013⁹⁶, esta Sala dijo que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que generen un derecho subjetivo y señalen obligaciones específicas a las autoridades mexicanas destinadas a la realización de ese derecho subjetivo son susceptibles de supervisión jurisdiccional y constitucional. Al verificar las acciones u omisiones de las autoridades obligadas a acatar esas determinaciones, se reconoce al tratado internacional de derechos humanos como fuente de derechos constitucionales. Derechos cuyo contenido y alcance sería, en todo caso, delineado –en uso de sus competencias– por el intérprete autorizado del

Convención y otros instrumentos internacionales pertinentes. Al respecto, el Comité insta particularmente al Estado parte a garantizar la investigación eficaz de todas las desapariciones forzadas y la satisfacción plena de los derechos de las víctimas tal y como están consagrados en la Convención. (Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, “Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención”, 19 de noviembre de 2018, disponible en https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066)

⁹⁵ La adopción de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias (de aquí en adelante la Convención Internacional o la Convención) por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006 representa un hito en la lucha contra este fenómeno y ha venido a colmar el vacío legal existente en la materia. Se trata, en efecto, del primer instrumento jurídicamente vinculante de pretensión universal en la lucha contra las desapariciones forzadas y es el resultado de años de trabajo impulsados por un grupo de Estados pero también por actores de la sociedad civil. Esta Convención está destinada a ofrecer una mayor protección a los individuos frente a este fenómeno e implica un reconocimiento más de que los Estados son instrumentos para la protección de los derechos humanos y no al revés.

⁹⁶ Resuelto por la Primera Sala el 27 de noviembre de 2013 por unanimidad.

tratado quien, a partir de esa definición, identifica obligaciones específicas y concretas para las autoridades mexicanas en un caso específico y frente a un sujeto específico, quien tiene la expectativa legítima de que esas determinaciones se cumplan y monitoreen en el ámbito interno, pues éstas surgen de un instrumento que, por mandato constitucional, ingresa al régimen constitucional.

130. En ese mismo asunto se señaló que la posibilidad de supervisión judicial de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -materia específica del precedente- en el ámbito interno, no es absoluta y abstracta, pues corresponde a la Corte interamericana, como órgano jurisdiccional autorizado, decidir sobre el cumplimiento de sus sentencias, en particular por la diversidad de acciones y autoridades del estado mexicano involucradas. Sin embargo, en este caso, debemos asumir que las acciones urgentes o, eventualmente las medidas cautelares, no suponen una solución de fondo emitida por un organismo internacional ante una controversia planteada, sino órdenes preventivas de ejecución inmediata. En particular, las acciones urgentes frente a la desaparición forzada de personas están dirigidas a proteger la esfera jurídica de una persona o personas perfectamente delimitadas frente a una violación de derechos humanos que puede generar los peores efectos si no se interviene con prontitud. Estas acciones suponen, entonces, el acceso a una protección reforzada.
131. Las acciones urgentes en materia de desaparición forzada están diseñadas para ser operadas y cumplidas especialmente por los órganos encargados de la búsqueda de las personas desaparecidas. Negar obligatoriedad a las acciones urgentes, dictadas por el Comité contra la desaparición forzada en ejercicio de competencias expresas otorgadas por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada de personas, e impedir que su cumplimiento fuera revisado judicial y constitucionalmente, resultó la interpretación más restrictiva de un mecanismo incluido en un tratado internacional y encaminado justamente a garantizar su finalidad esencial: la búsqueda *urgente* –esto es, sin dilaciones inadmisibles– de las personas reportadas como desaparecidas.
132. Suponer que las acciones urgentes no establecen obligaciones a cargo de las autoridades responsables, susceptibles de ser supervisadas constitucional o judicialmente, es restar efecto útil a la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, disminuir injustificadamente la esfera de protección de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado mexicano y contradecir las determinaciones del gobierno mexicano, quien no sólo adoptó, ratificó e incorporó a su régimen jurídico interno el contenido específico del tratado, sino que ha reiterado su compromiso con el cumplimiento de las acciones urgentes.
133. Por lo expuesto, esta Sala no alberga dudas respecto a la obligatoriedad de las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada, y considera que la jueza de distrito, cuya sentencia se revisa, erró sobre el carácter concedido a este mecanismo preferente, garantía del cumplimiento inmediato y eficaz de los compromisos del tratado y que sirve para colaborar en y supervisar

- a) Sobre las acciones tomadas por las autoridades competentes del Estado parte para localizarlos; para aclarar su supuesta desaparición; y para garantizar que estén bajo la protección de la ley;
 - b) Sobre el resultado de estas acciones.
6. Sírvanse también informar al Comité sobre las acciones tomadas por el Estado parte para permitir la plena participación de los familiares y allegados de los Sres. *Daniel, Karlo, Luis, Julián, Emiliano, Héctor*, en la investigación de su desaparición, dándoles acceso directo a la información disponible sobre la evolución y los resultados de la investigación en curso, de conformidad con el artículo 24 de la Convención.
135. El primero de mayo de 2017, el Comité contra la Desaparición Forzada solicitó, además, al Estado mexicano:
1. Diseñar e implementar inmediatamente una estrategia integral de investigación y búsqueda, asegurando el análisis de contexto y de los patrones que se identifiquen en los casos;
 2. Dar cuenta a los familiares sobre la estrategia emprendida;
 3. Informar a las familias de los jóvenes desaparecidos oportuna, clara y accesiblemente sobre las indagatorias y otorgarles copias de las diligencias desahogadas;
 4. Tomar todas las medidas necesarias para la plena investigación del operativo Guadalupe Reyes;
 5. Asegurar la investigación de la posible participación de miembros de la policía estatal, municipal y de la Agencia Veracruzana de Investigación en la desaparición de los jóvenes;
 6. Garantizar que las exhumaciones y procedimientos de identificación de los cuerpos se rijan por los estándares internacionales en la materia para garantizar que los cotejos que se lleven cabo con las huellas de las personas desaparecidas y las muestras de ADN de sus familiares arrojen resultados científicamente confiables;
 7. Comunicar a los familiares de los jóvenes desaparecidos y sus representantes sobre el motivo por el que no se han tomado acciones inmediatas con base en la información aportada por dos de las madres de los desaparecidos, y asegurar que todas las diligencias relevantes ocurran inmediatamente, y
 8. Garantizar que las autoridades consideren toda la información disponible; las autoridades deben integrar y utilizar esa información inmediata y oportunamente, así como tomar las acciones relevan-

tes para la búsqueda y localización de los jóvenes desaparecidos y el esclarecimiento de las circunstancias de su desaparición.

Efectos

136. En virtud de lo expresado en esta sentencia, esta Sala estima que fue correcta la concesión de la protección constitucional determinada por la jueza de distrito, respecto del fiscal auxiliar encargado de las averiguaciones previas, contra las omisiones en las que incurrió durante la investigación de los hechos ocurridos el día de la desaparición de *Emiliano* y las deficiencias en su actuación para establecer con éxito la suerte o paradero del hijo de la señora *Julia*. No obstante, la Sala considera que sus efectos deben extenderse y vincular también al Fiscal General del Estado de Veracruz y al Fiscal Especializado para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro, Veracruz, así como el Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, en su carácter de supervisores de la autoridad directamente encargada de la averiguación previa y autoridad indagatoria competente para conocer del caso, respectivamente.
137. Así, el fiscal general del Estado de Veracruz y el Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas deberán, en el ámbito de su competencia, involucrarse en la indagatoria sobre la desaparición del joven *Emiliano* y participar en su búsqueda y localización. Los titulares deberán supervisar la actuación del fiscal auxiliar encargado de las agencias primera y octava del ministerio público investigador y la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro Veracruz.
138. Las autoridades señaladas como responsables acatarán, en sus términos, los lineamientos establecidos por la jueza de distrito –ya reproducidos– y por esta Primera Sala en esta resolución, los cuales completarán con los ordenados en los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada⁹⁸ y en Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas⁹⁹, citados en esta sentencia en el apartado sobre “Justicia y verdad: derecho a la búsqueda”.
139. Tal como lo afirmara la jueza de distrito, es imprescindible que las autoridades responsables consideren la influencia del contexto en que ocurren los hechos de desaparición para identificar patrones sistemáticos que repercutan en la solución del presente caso y en otros relacionados, así como para que eventualmente esa identificación y soluciones guíen y fundamenten políticas de prevención por parte del Estado.
140. Las autoridades deberán desarrollar vías racionales de investigación; realizar un análisis detenido de los hechos, y obtener y desahogar pruebas que conduzcan al

⁹⁸ Aprobado del 8 al 18 de abril de 2020.

⁹⁹ Entrada en vigor el 6 de enero de 2021

hallazgo con vida del joven *Emiliano*, incluidas opiniones de personas expertas en los distintos componentes, antecedentes y consecuencias de la desaparición, así como en los elementos necesarios y eficientes para la búsqueda.

141. Las autoridades responsables conducirán las diligencias e investigaciones cuyo objetivo es la determinación de la suerte o paradero de una persona reportada como desaparecida partiendo de una presunción de vida, con profundidad, exhaustividad y diligencia, permitiendo la participación de las víctimas en la búsqueda de sus personas queridas¹⁰⁰, para dar resultados satisfactorios, convincentes y dignificantes¹⁰¹.
142. En este punto, esta Sala alerta sobre la importancia de que las autoridades protejan y garanticen la integridad de la investigación sobre desaparición forzada como delito, así como sus resultados, emprendiendo la búsqueda del joven *Emiliano* con prontitud, debida diligencia y recurriendo a todos medios institucionales disponibles sin comprometer la calidad de la evidencia y tramitando las autorizaciones judiciales necesarias para el desahogo de las actuaciones que así lo requieran.
143. Las autoridades señaladas como responsables permitirán y propiciarán la participación de la señora *Julia* en la búsqueda de su hijo y en la investigación sobre su desaparición¹⁰²; atenderán la información que ella y otros testigos sugeridos por ella les proporcionen sobre el posible paradero de *Emiliano* o sobre las circunstancias que rodearon su desaparición; admitirán todas las pruebas que ofrezca¹⁰³, y le informarán, oportunamente y con respeto a la angustia y sufrimiento que experimenta, los avances en la búsqueda y localización de su hijo.
144. Las autoridades señaladas como responsables en esta revisión protegerán,

¹⁰⁰ “En concordancia con este criterio, la Corte atribuye un alto valor probatorio a las declaraciones de los testigos, dentro del contexto y de las circunstancias de un caso de desaparición forzada, con todas las dificultades que de ésta se derivan, donde los medios de prueba son esencialmente testimonios indirectos y circunstanciales en razón de la propia naturaleza de este delito, sumadas a inferencias lógicas pertinentes, así como su vinculación a una práctica general de desapariciones.” Cfr. Corte IDH. Caso *Alvarado Espinoza vs. México*. *Op. cit.*

¹⁰¹ Respecto de casos de desaparición forzada, la Corte [Interamericana] ha confirmado la existencia de un derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentra su paradero o, en su caso, sus restos”. En estos casos la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado– como individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares. Cfr. Corte IDH. Caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. México*. *Op. cit.*

¹⁰² Amparo en revisión 168/2011, resuelto por la Primera Sala en sesión de 30 de noviembre de 2011, por unanimidad de votos.

¹⁰³ Protocolo Homologado de Búsqueda: “1.4 INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS:

1.4.1 El Ministerio Público se comunicará con los familiares para informarles acerca de lo realizado hasta el momento; para informarle que abrirá una averiguación previa o una carpeta de investigación; y para acordar una entrevista personal en la que aporten información necesaria para la segunda fase, y si lo desean, se les comparezca.

1.4.2 En esta primera comunicación, el Ministerio Público indagará y determinará si las víctimas se encuentran en situación de riesgo, es decir si están sufriendo daños a su integridad física o psicológica.”

respetarán y garantizarán los derechos de la señora *Julia* a la búsqueda, la verdad y a la justicia, cuyo contenido y alcance define esta sentencia, y actuando con la coordinación institucional necesaria entre ellas y otras autoridades de búsqueda, procuración e impartición de justicia, se empeñarán en la localización con vida del joven *Emiliano* y efectuarán esta búsqueda con debida diligencia cualificada, acuciosidad, prontitud, así como con respeto y en condiciones de dignidad para el adolescente y sus personas queridas, en especial su madre, la señora *Julia*. De esta actitud diligente, acuciosa y coordinada debe quedar constancia en el expediente de la averiguación para que su cumplimiento sea efectivamente supervisado por la jueza de distrito. La Sala insiste en que la búsqueda no cesa sino hasta que exista certeza de la suerte o paradero de una persona desaparecida y se constate que está bajo la protección de la ley, o haya sido plenamente identificada y entregada a sus familiares en condiciones de dignidad y respeto por su sufrimiento.

145. Por último, esta Sala estima que debe concederse a *Julia* y a *Emiliano* la protección constitucional contra la omisión de las autoridades responsables de atender las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. Así, las autoridades señaladas como responsables deberán acatar las acciones urgentes *****, *****, *****, *****, ***** y *****, en todos sus términos durante la búsqueda del joven *Emiliano*, pues su carácter vinculante para el Estado mexicano es indudable.
146. Esta Sala no desconoce el efecto relativo de las sentencias de amparo. Sin embargo, dada la gravedad y extensión del fenómeno de la desaparición de personas en nuestro país, desea exhortar –tal como lo ha hecho en otros medios de control constitucional– a todas las autoridades de búsqueda, procuración e impartición de justicia del Estado mexicano a comprometerse, en el ámbito de sus respectivas competencias, en la búsqueda diligente, exhaustiva y eficiente de las personas reportadas como desaparecidas.

X. DECISIÓN

147. Se confirman los lineamientos indagatorios e investigativos impuestos por la jueza de distrito, los que también obligan a las siguientes autoridades responsables: Fiscal General del Estado de Veracruz, Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro Veracruz y el Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, por las razones expuestas en esta sentencia. Se añaden a estos lineamientos los identificados por esta Sala, los cuales deberán ser cumplidos por todas las autoridades responsables como consecuencias de los derechos a la búsqueda, a la verdad y a la justicia. Estas autoridades deben asumir la búsqueda para determinar la suerte o paradero del joven *Emiliano* de manera exhaustiva, coordinada y con debida diligencia cualificada, al tiempo que investigan los hechos que originaron su desaparición y a sus posibles perpetradores. Las autoridades responsables acatarán, en todos sus términos, las acciones urgentes *****, *****, *****, *****, ***** y *****, emitidas por el Comité contra la

Desaparición Forzada a propósito de este caso, pues, tal como se ha dicho en esta sentencia, su carácter vinculante para el Estado mexicano es indudable.

148. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Queda firme el sobreseimiento respecto del artículo 348 del Código Penal del Estado de Veracruz.

TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la señora *Julia* y a *Emiliano*, en contra de la autoridad y por los actos señalados en esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvase los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las ministras y los ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y Ana Margarita Ríos Farjat, presidenta de esta Primera Sala. La ministra Piña Hernández se reservó el derecho de formular voto concurrente, al cual el ministro Pardo Rebolledo se adhirió para quedar como voto de minoría.

Firman la presidenta de la Sala y el ministro ponente, con el secretario de acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

PONENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

VOTO CONCURRENTRE CONJUNTO QUE FORMULAN LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

Si bien compartimos el sentido de la sentencia y muchas de las consideraciones de ésta para concluir que las medidas y acciones urgentes que emite el Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas (en adelante, “el Comité”) con base en el artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante, “la Convención”), deben ser obligatorias y su cumplimiento supervisado judicial y constitucionalmente por las autoridades del Estado mexicano en el ámbito de su competencia, tenemos las siguientes observaciones.

1. El amparo en revisión debió conocerlo el Pleno de la SCJN

En primer lugar, nos parece que, por la importancia y trascendencia del criterio y al ser la cuestión central debatida en el presente recurso de revisión una materia que corresponde, en principio, conocer al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y no a esta Primera Sala, este asunto debió haberse remitido al Pleno de este Alto Tribunal.

Lo anterior debido a que, si bien el asunto de origen tiene su génesis en una deficiente investigación del delito de desaparición forzada en el Estado de Veracruz (lo cual, en principio, es materia penal que corresponde conocer a esta Primera Sala), las cuestiones que se analizan y se desarrollan en la sentencia son de gran importancia cuya problemática podría suscitarse en asuntos de todas las materias, a saber, determinar si las medidas o acciones urgentes que dicta el Comité deben considerarse obligatorias para el Estado mexicano o, por el contrario, considerarse como recomendaciones no vinculantes, y establecer el contenido y los alcances del derecho humano a la búsqueda.

Además, no existe una doctrina consolidada en este Alto Tribunal para determinar cuándo las resoluciones de los organismos internacionales previstos en los diversos tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano deben considerarse vinculantes y cuándo no, teniendo en consideración que, por ejemplo, cuando se resolvieron tanto el expediente **varios 912/2010**¹⁰⁴ como la

¹⁰⁴ Resuelto el 7 de septiembre de 2010. Véase la **tesis aislada P. LXV/2011 (9a.)**, cuyo rubro es “**SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, diciembre de 2011, tomo 1, página 556, y la tesis aislada P. LXVI/2011 (9a.), de rubro “**CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, diciembre de 2011, tomo 1, página 550.

contradicción de tesis 293/2011¹⁰⁵ y se analizó la vinculatoriedad u obligatoriedad de los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de sus decisiones o sentencias cuando el Estado mexicano es parte ante dicho tribunal internacional, ello generó un amplio debate y posiciones muy diversas de las Ministras y Ministros.

Es cierto que, de manera posterior a esos asuntos, la Primera Sala resolvió el **amparo directo en revisión 496/2014** en el que se sostuvo que “el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica”¹⁰⁶. Asimismo, sostuvo en el **amparo en revisión 476/2014** que “las autoridades judiciales deben aplicar el parámetro de regularidad constitucional -incluidos, por supuesto, los estándares sobre derechos humanos-, lo cual, claramente, no se limita al texto de la norma -nacional o internacional- sino que se extiende a la interpretación que hagan los órganos autorizados -tribunales constitucionales y organismos internacionales según corresponda-”¹⁰⁷.

Sin embargo, el hecho de que los tribunales nacionales puedan tomar en cuenta en su argumentación judicial la interpretación que hacen los organismos internacionales previstos en los respectivos tratados internacionales, no se deriva o se sigue que dichas interpretaciones deban considerarse obligatorias o vinculantes como lo es la jurisprudencia obligatoria de este Alto Tribunal o los precedentes vinculantes de la Corte IDH.

Por otra parte, sería importante que el Pleno definiera la pautas para establecer la obligatoriedad de los criterios o precedentes que emiten ciertos organismos internacionales para justificar sus resoluciones -como las razones y justificaciones contenidas en los precedentes de la Corte IDH- del deber que tienen los Estados

¹⁰⁵ Resuelta el 3 de septiembre de 2013. Véase la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), de rubro “**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA**”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, tomo I, página 204.

¹⁰⁶ **Tesis 1ª. CDV/2014 (10a.)**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, página 714, de rubro “**DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO**”.

¹⁰⁷ **Tesis 1ª. CCCXLIV/2015 (10a.)**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 24, noviembre de 2015, tomo I, página 986, de rubro “**PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O INTERNACIONAL**”.

parte de cumplir con las resoluciones o decisiones de algunos organismos internacionales en virtud de que se obligaron a ello al ratificar determinados tratados internacionales o adoptar otro instrumento de manera posterior.

2. Justificación de la obligatoriedad de las medidas o acciones urgentes del Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas

Por otra parte, nos parece que la argumentación de la sentencia por la que se concluye que dichas acciones o medidas urgentes deben considerarse obligatorias debió ser más robusta.

El criterio mayoritario parte de que, conforme a los artículos 26, 27 y 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹⁰⁸, los tratados internacionales como pactos deben cumplirse de buena fe, sin que las disposiciones internas se constituyan en una excusa para exceptuar su cumplimiento. Asimismo, parte de que los tratados internacionales en materia de derechos humanos deben tener un efecto útil, de manera que expresen con toda potencia el respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Acto seguido, afirma que los artículos 26 al 36 de la Convención regulan las atribuciones y competencias del Comité y que de ese régimen de facultades, sólo las referentes a la recepción de peticiones individuales están sujetas a confirmación posterior (la cual, por cierto, ya fue realizada por el Estado mexicano), mientras que las competencias interpretativas, para recibir informes, emitir recomendaciones generales u observaciones finales, y dictar y supervisar acciones urgentes integran incuestionablemente el contenido normativo de la Convención, de manera que deben entenderse como parte de las disposiciones que México acepta al firmarla, ratificarla e incorporarla a su régimen jurídico interno.

Finalmente, concluye que las acciones urgentes son obligatorias y que suponer que las acciones urgentes no establecen obligaciones a cargo de las autoridades responsables, susceptibles de ser supervisadas constitucional o judicialmente, es restar efecto útil a la Convención, disminuir injustificadamente la esfera de protección de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado mexicano y contradecir las determinaciones del gobierno mexicano, quien no sólo adoptó, ratificó e incorporó a su régimen jurídico interno el contenido específico del tratado, sino que ha reiterado su compromiso con el cumplimiento de las acciones urgentes.

Al respecto, nos parece que, para determinar si ciertas resoluciones de un organismo internacional son vinculantes o no, hay dos vías: **i)** analizar e interpretar el tratado internacional así como el contexto conforme al cual se creó, para determinar si conforme a las facultades de un determinado organismo internacional se puede concluir que sus resoluciones son vinculantes y que una determinada parte aceptó dicha obligatoriedad, o **ii)** analizar si de manera

¹⁰⁸ Adoptada por el 23 de mayo de 1969, ratificada por México el 25 de septiembre de 1974 y publicada el 27 de enero de 1980.

posterior a la ratificación del tratado, el Estado parte ha realizado actos o acciones donde le esté reconociendo -de manera expresa o implícita- el carácter vinculante u obligatorio a esas resoluciones.

Conforme a la primera vía, pese a que es cierto que el Estado mexicano debe cumplir con los principios contenidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no es muy claro que, conforme al contenido del tratado y del contexto conforme al cual los Estados parte lo ratificaron, se pueda concluir que las acciones urgentes previstas en el artículo 30 de la Convención tengan un carácter vinculante u obligatorio de manera similar al que tienen las sentencias dictadas por la Corte IDH cuando ha responsabilizado al Estado mexicano por violaciones a derechos humanos o al que tienen las medidas provisionales dictadas por el tribunal internacional previstas en el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “la Convención Americana”)¹⁰⁹.

El artículo 30 de la Convención prevé lo siguiente:

Artículo 30

1. El Comité **podrá examinar, de manera urgente, toda petición** presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida.

2. Si el Comité considera que **la petición de actuar de manera urgente** presentada en virtud del párrafo 1 del presente artículo:

a) No carece manifiestamente de fundamento;

b) No es un abuso del derecho a presentar tales peticiones;

c) Se ha presentado previamente y en la forma debida a los órganos competentes del Estado Parte interesado, tales como las autoridades encargadas de efectuar las investigaciones, cuando tal posibilidad existe;

d) No es incompatible con las disposiciones de esta Convención; y

e) No está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; solicitará al Estado Parte interesado que le proporcione, en el plazo que el Comité determine, información

¹⁰⁹ Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

sobre la situación de dicha persona.

3. Habida cuenta de la información proporcionada por el Estado Parte interesado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, el Comité podrá transmitir **sus recomendaciones** al Estado Parte e **incluir una petición de que adopte todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares**, para localizar y proteger a la persona de conformidad con la presente Convención, y podrá solicitar que informe al Comité, en el plazo que éste determine, sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. El Comité informará a la persona que **presentó la petición de acción urgente sobre sus recomendaciones** y sobre las informaciones transmitidas por el Estado Parte cuando éstas estén disponibles.

4. El Comité proseguirá sus esfuerzos para colaborar con el Estado Parte mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida. El Comité mantendrá informado al autor **de la petición (resaltado de este voto)**

De una interpretación literal, el tratado internacional se está refiriendo a las acciones urgentes como “recomendaciones” que recaen a las peticiones relativas a personas desaparecidas. Dicho término se utiliza comúnmente en diversos tratados internacionales para denominar resoluciones que, justamente, no tendrían un carácter vinculante¹¹⁰ y que constituyen lo que se denomina *soft law*¹¹¹.

Además, por lo general, los Estados parte no dotan *ex professo* de obligatoriedad a las resoluciones de los comités previstos en los tratados internacionales por el hecho de que entren en vigor. Ello es diferente cuando se trata de tribunales internacionales, cuyo régimen suele ser de excepción y la aceptación de su competencia requiere que se ratifique un instrumento adicional en el que se reconoce la obligatoriedad de sus sentencias¹¹².

En ese sentido, no compartimos la argumentación que pareciera homologar el régimen aplicable a la Corte IDH conforme a la Convención Americana al régimen

¹¹⁰ Por ejemplo, dentro de la Convención Americana, los artículos 41, 50 y 51 utilizan el término “recomendaciones”, cuando se refieren a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin que en otras disposiciones del tratado se utilice dicho término respecto a las funciones de la Corte IDH.

¹¹¹ Del Toro Huerta sostiene que se trata de un término utilizado por la doctrina, que “[...] busca describir la existencia de fenómenos jurídicos caracterizados por carecer de fuerza vinculante aunque no carentes de efectos jurídicos o al menos con cierta relevancia jurídica”. Véase Del Toro Huerta, Mauricio Iván, “El fenómeno del *Soft Law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2006, vol. VI, páginas 513 a 549.

¹¹² Por ejemplo, el artículo 62 de la Convención Americana prevé lo siguiente respecto a la Corte IDH:
Artículo 62

1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención. [...]

previsto en la Convención para el Comité y que pareciera concluir, sin elementos suficientes, que del contenido del propio tratado y del contexto de su ratificación por el Estado mexicano, éste haya aceptado que las recomendaciones del Comité tienen un carácter vinculante u obligatorio.

Ahora bien, el artículo 31 de la Convención prevé que “cada Estado Parte podrá declarar, en el momento de la ratificación o con posterioridad a ésta, que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctima de violaciones por este Estado Parte de las disposiciones de la presente Convención”.

Al respecto, se advierte que el Estado mexicano, al ratificar la Convención, emitió una reserva en la que no reconoció la competencia del Comité. Sin embargo, como señala la sentencia, el Estado mexicano reconoció de manera posterior a la ratificación de la Convención la competencia del Comité¹¹³, habría que analizar justamente el contexto de dicha aceptación para determinar los alcances de la obligatoriedad de las acciones urgentes previstas en el artículo 30 de la Convención.

El veintiséis de agosto de dos mil veinte, el Presidente de la República remitió al Senado del Congreso de la Unión la declaración para reconocer la competencia del Comité, cuyo dictamen fue aprobado el primero de septiembre de ese año y publicado el decreto el dieciocho de septiembre en el Diario Oficial de la Federación¹¹⁴.

Ahora bien, del contenido del decreto no se desprende que las “comunicaciones” sean obligatorias. Tampoco se desprende esa obligatoriedad del contenido del dictamen de las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Relaciones Exteriores del veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve¹¹⁵. El reconocer expresamente

¹¹³ **Declaration under article 31:**

In accordance with the provisions of article 31 (1) of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, the United Mexican States declares that it recognizes the competence of the Committee on Enforced Disappearances to receive and consider communications from or on behalf of individuals subject to its jurisdiction claiming to be victims of a violation of provisions of the Convention by the United Mexican States.

¹¹⁴ **ARTÍCULO ÚNICO.-** Se aprueba la Declaración que formulan los Estados Unidos Mexicanos para reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que a la letra dice:

“De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 31, párrafo 1, de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, los Estados Unidos Mexicanos declara que reconoce la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctima de violaciones de las disposiciones de la Convención por parte de los Estados Unidos Mexicanos”.

¹¹⁵ El dictamen puede consultarse en el siguiente enlace electrónico: http://comisiones.senado.gob.mx/relaciones_exteriores/reu/docs/dictamen3_240919.pdf

la competencia del Comité respecto al sistema de peticiones previsto en la Convención no implica necesariamente reconocer que las recomendaciones que éste emita son vinculantes u obligatorias.

Entonces ¿cómo justificar que las acciones urgentes ordenadas por el Comité son obligatorias para el Estado mexicano? Estimamos que ello se desprende justamente de que el Estado mexicano ha actuado y reconocido recientemente su obligatoriedad ante el Comité, además de que ha emitido normativa y políticas públicas orientadas a que se cumplan esas determinaciones, por lo que, conforme al principio o regla de *estoppel* o la doctrina de los actos propios, el Estado mexicano y sus autoridades no podrían alegar que no reconocen la obligatoriedad de las recomendaciones del Comité en un determinado asunto -en este caso en un juicio de amparo- cuando unilateralmente ha reconocido en otros foros su carácter vinculante o ha realizado actos y acciones de los que se puede presumir que reconoce su obligatoriedad.

En efecto, conforme a dicho principio y doctrina, ante una reiterada acción o práctica por parte de un Estado, la misma no puede ser contrariada o revocada posteriormente por ese mismo Estado precisamente por haber generado obligaciones internacionales cuya racionalidad, en parte, es eminentemente voluntarista.

En este sentido, si el Estado mexicano, como lo señala la sentencia, ha reconocido reiteradamente ante el propio Comité a partir de un determinado momento la obligatoriedad de las recomendaciones relativas a las acciones urgentes del Comité, no podría alegarse por las autoridades de manera posterior, dentro del ámbito de su competencia, que dichas resoluciones no son vinculantes.

Así, como señala la sentencia, el Comité en dos mil diecinueve se refirió al reconocimiento expreso por parte del Estado mexicano al rendir sus observaciones finales conforme al artículo 29 de la Convención, respecto al carácter vinculante de sus recomendaciones:

2. [...] el Comité nota con satisfacción que el Estado parte reconoce el carácter vinculante de las peticiones de acciones urgentes y medidas cautelares emitidas por el Comité, en virtud del artículo 30 de la Convención, y la voluntad de cooperar en el futuro con el Comité expresada por el Estado parte¹¹⁶.

Por otra parte, destacan todos los mecanismos implementados por el Estado mexicano para cumplir con las acciones urgentes ordenadas por el Comité. Como lo destaca la sentencia, se cuenta con un procedimiento y un régimen jurídico interno para acatar esas medidas, lo que abarca la responsabilidad de las agencias investigadoras en su ejecución. El legislar y crear políticas públicas

¹¹⁶ Resolución **CED/C/MEX/FAI/1** del Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones “Observaciones de seguimiento sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención” del 6 de septiembre de 2019.

orientadas a cumplir con las obligaciones constituyen hechos orientados que hacen presumir con probabilidad que el Estado mexicano, recientemente, ha considerado que las medidas o acciones urgentes ordenadas por el Comité sí resultan vinculantes.

Además, habría que mencionar que esta conclusión se robustece a partir de lo señalado por el propio Comité en la **resolución CED/C/19/2** del cinco de octubre de dos mil veinte¹¹⁷, en la que determinó que los mecanismos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no son de la misma naturaleza que las medidas urgentes del Comité, además de justificar por qué el Comité considera que sus resoluciones respecto a la adopción de medidas urgentes sí tienen un carácter vinculante.

Conforme a estos datos y otra posible información a recabarse, podría haberse determinado por esta Primera Sala que el Estado mexicano ha reconocido como práctica reciente y reiterada que las recomendaciones del Comité son vinculantes, de manera que las autoridades judiciales y ministeriales no podrían, conforme al principio de *estoppel* y por lo menos a partir de que se reconoció expresamente la competencia del Comité recientemente, desconocer el carácter vinculante de sus resoluciones respecto a la adopción de medidas urgentes en términos del artículo 30 de la Convención.

Finalmente, habría que destacar que, pese a que el carácter vinculante de las recomendaciones o acciones urgentes ordenadas por el Comité se hubiera

¹¹⁷ Resolución CED/C/19/2 del Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas “Report on requests for urgent action submitted under article 30 of the Convention” del 5 de octubre de 2020, consultable en el siguiente enlace electrónico: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/CED/C/19/2>
22. [...] Unfortunately, in a number of the requests for urgent action, the authors reported that when the beneficiaries of interim measures had presented the Committee’s decision to the competent authorities, they had been informed that such measures had no binding character, or that no action would be taken by the competent authorities to implement the measures. **In such circumstances, the Committee reminded the State party concerned that the interim measures prescribed by the Committee were legally binding and imposed an international legal obligation on the State party to comply.** The Committee also recalled its own role as the expert body established under the Convention to monitor States parties’ implementation of their obligations. **Under the Convention, the Committee had the authority to request the State party to take immediate action to search for a disappeared person, and States parties were obligated to consider in good faith the Committee’s recommendations in such cases.** [...]

37. In this context, the Committee wishes to make reference to the requests for urgent action registered on 10 October 2014 with regard to the disappearance of 43 students from Ayotzinapa on 26 September 2014, and recall its previous decisions to support the action of the Inter-American Commission on Human Rights, through both the group of independent experts and the follow-up mechanisms set up afterwards, including the recently created interdisciplinary group of experts. **In that context, the Committee highlights the importance of avoiding the duplication of interventions by human rights mechanisms. However, it wishes to underline that the mechanisms of the Inter-American Commission on Human Rights are not of the same nature as the urgent action procedure. The Committee further recalls that, in compliance with article 30 (4) of the Convention, all urgent actions will remain open for as long as the fate of the person sought remains unresolved** (resaltado de este voto).

reconocido antes de que el juez de distrito conociera del presente asunto, al tratarse de deberes de búsqueda y de investigación de delitos cuyo cumplimiento es de tracto sucesivo, esta Primera Sala no se encontraría impedida de ordenar en la revisión que las autoridades responsables acaten, en todos sus términos, las acciones urgentes AU 276/2016, AU 277/2016, AU 278/2016, AU 279/2016, AU 280/2016 y AU 281/2016 emitidas por el Comité a propósito de este caso.

Sin embargo, en la sentencia no se justifica la problemática relativa a la temporalidad de la vinculatoriedad de dichas medidas, ya que la mayoría partió de la premisa de que el Estado mexicano estaba obligado a acatarlas desde que ratificó la Convención, lo cual no se comparte porque partimos de la premisa de que ese reconocimiento de obligatoriedad es posterior al momento en que se emitieron las medidas urgentes cuyo cumplimiento es de tracto sucesivo.

Por lo anterior, es que emitimos el presente voto concurrente en el que expresamos las razones por las cuales diferimos con la metodología y diversas consideraciones para concluir que las medidas o acciones urgentes que dictó el Comité en el presente caso deben considerarse obligatorias para el Estado mexicano y, en consecuencia, su cumplimiento deber ser supervisado judicial y constitucionalmente por las autoridades del Estado mexicano en el ámbito de su competencia.

MINISTRA

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

MINISTRO

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

RAÚL MENDIOLA PIZANA

TESIS JURISPRUDENCIALES

1. Registro: 2023816; Rubro: **DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS ACCIONES URGENTES EMITIDAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS SON OBLIGATORIAS PARA LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS.** [J]; 11a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 7, noviembre de 2021; Tomo II; Pág. 1202; 1a./J. 37/2021 (11a.)

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS ACCIONES URGENTES EMITIDAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS SON OBLIGATORIAS PARA LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS.

Hechos: En la ciudad de Veracruz se realizaron operativos en los que desapareció un grupo de personas, entre ellas, un adolescente de 16 años quien se encontraba en su lugar de trabajo cuando llegó un grupo de policías y civiles, informaron a su empleador de su detención y se lo llevaron en una camioneta. Desde ese momento se desconoce su paradero. Cuando su madre supo de esos hechos, acudió a diversas unidades para obtener información sobre su hijo. Por la falta de noticias, denunció, ante el Ministerio Público, su desaparición. Se inició la averiguación previa por el delito de privación de la libertad física, que se acumuló al resto de averiguaciones iniciadas por hechos similares. Los familiares de las desaparecidas, por la falta de resultados en la indagatoria a cargo del Ministerio Público, presentaron una comunicación al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes. Este órgano, conforme al artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, emitió acciones urgentes en las que requirió al Estado Mexicano realizar una serie de actuaciones tendientes a lograr la localización de las personas desaparecidas.

Criterio jurídico: La Primera Sala decidió que, para respetar plenamente los derechos de las personas desaparecidas a ser buscadas y de acceso a la justicia, las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas son obligatorias para las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus respectivas competencias, al constituir lineamientos precisos de búsqueda e investigación y ser consecuencia del efecto útil que debe darse a las disposiciones de los tratados y de la aplicación del principio pro persona en su interpretación.

Justificación: El mayor efecto útil que debe darse a una norma internacional de derechos humanos es permitirle que exprese con toda potencia el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, tanto a nivel interno como internacional. Así, existe una clara correlación entre el principio de efecto útil y el

principio pro persona, como principios interpretativos del contenido de los tratados y sus consecuencias normativas. De esta manera, el derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas exige a los Estados recurrir a todas las herramientas jurídicas nacionales e internacionales útiles para establecer la suerte o paradero de la persona. En este sentido, cabe destacar que el espíritu de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas es prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición forzada, así como dotar a las personas de la protección más amplia ante su ocurrencia y efectos. Además, su preámbulo implica que los Estados firmantes reconocen su compromiso con las finalidades del tratado aceptado incondicionalmente por el Estado Mexicano, quien no interpuso reserva alguna. Esa convención contiene la instauración de un mecanismo de monitoreo y supervisión de cumplimiento de las disposiciones del tratado: el Comité contra la Desaparición Forzada. De su régimen de facultades, se advierte que –entre las no sujetas a confirmación posterior por parte de los Estados– cuenta con competencias interpretativas para recibir informes, emitir recomendaciones generales u observaciones finales, y dictar y supervisar acciones urgentes. El ejercicio de estas facultades debe entenderse como parte de las disposiciones que el Estado acepta al firmar, ratificar e incorporar la convención a su régimen jurídico interno, pues integran el contenido normativo y sustantivo del tratado. En efecto, las acciones urgentes son procedimientos mediante los cuales el Comité ordena al Estado tomar las medidas necesarias para el pronto hallazgo de una persona desaparecida, lo que es consecuencia esencial del objeto y fin del tratado. De esta manera, están diseñadas y dirigidas para ser operadas y cumplidas especialmente por los órganos encargados de la búsqueda de las personas desaparecidas. Suponer que no establecen obligaciones para dichos órganos es restar efecto útil a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, disminuir injustificadamente la esfera de protección de las personas y contradecir las determinaciones del gobierno mexicano, quien adoptó, ratificó e incorporó el contenido del tratado a su régimen jurídico.

Amparo en revisión 1077/2019. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se adhirió al voto concurrente de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Adriana Ortega Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 37/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

2. Registro: 2023815; Rubro: **DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA BÚSQUEDA INMEDIATA, ACUCIOSA Y DILIGENTE DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE A CARGO DEL ESTADO QUE DEBE EMPRENDERSE SIN OBSTÁCULOS INJUSTIFICADOS Y CON TODA LA FUERZA INSTITUCIONAL DISPONIBLE, COMO CONSECUENCIA DEL DERECHO DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS A SER BUSCADAS.** [J]; 11a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 7, noviembre de 2021; Tomo II; Pág. 1200; 1a./J. 36/2021 (11a.)

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA BÚSQUEDA INMEDIATA, ACUCIOSA Y DILIGENTE DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE A CARGO DEL ESTADO QUE DEBE EMPRENDERSE SIN OBSTÁCULOS INJUSTIFICADOS Y CON TODA LA FUERZA INSTITUCIONAL DISPONIBLE, COMO CONSECUENCIA DEL DERECHO DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS A SER BUSCADAS.

Hechos: En la ciudad de Veracruz se realizaron operativos en los que desapareció un grupo de personas, entre ellas, un adolescente de 16 años quien se encontraba en su lugar de trabajo cuando llegó un grupo de policías y civiles, informaron a su empleador de su detención y se lo llevaron en una camioneta. Desde ese momento se desconoce su paradero. Cuando su madre supo de esos hechos, acudió a diversas unidades para obtener información sobre su hijo. Por la falta de noticias, denunció, ante el Ministerio Público, su desaparición. Se inició la averiguación previa por el delito de privación de la libertad física, que se acumuló al resto de las averiguaciones iniciadas por hechos similares. Los familiares de las personas desaparecidas, por la falta de resultados en la indagatoria a cargo del Ministerio Público, presentaron una comunicación al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes. Este órgano, conforme al artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, emitió acciones urgentes en las que requirió al Estado Mexicano realizar una serie de actuaciones tendientes a lograr la localización de las personas desaparecidas.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos, cuyo parámetro de regularidad constitucional contiene no sólo la obligación de castigar a los responsables y asignarles las consecuencias jurídicas proporcionales con la magnitud de su violación, sino también la imposterable obligación de búsqueda de las personas desaparecidas con toda la fuerza institucional disponible y con toda la coordinación institucional necesaria para lograr su localización con vida.

Justificación: Dado el carácter de violación grave de derechos humanos de la desaparición forzada, es importante empeñarse en identificar a los agentes perpetradores y castigarles proporcionalmente, en la medida de su responsabilidad; pero

es más importante aún utilizar todos los esfuerzos institucionales disponibles para el hallazgo con vida de la persona reportada como desaparecida, lo cual configura la obligación general de garantía y los deberes específicos de prevenir y reparar las violaciones de derechos humanos. Se ha señalado que la desaparición forzada tiene una naturaleza compleja y pluriofensiva a partir del impacto indiscutible que tiene en multiplicidad de derechos, como el derecho a la personalidad jurídica, a la integridad personal, a la libertad personal y a la vida. Es innegable, entonces, que la desaparición no sólo interrumpe y afecta la plena realización de un proyecto de vida de las víctimas directas e indirectas, sino que coloca la vida e integridad de la persona desaparecida en riesgo permanente, pues no existe para ella ninguna protección jurídica. De ahí que la búsqueda inmediata, acuciosa y diligente de la persona desaparecida constituya uno de los deberes específicos contenidos en el artículo 10. constitucional: investigar exhaustivamente las violaciones de derechos humanos. Estos deberes comprometen al Estado a una búsqueda diligente, exhaustiva y continua, a una investigación imparcial y efectiva sobre la suerte o paradero de la persona desaparecida, así como sobre la identidad de quienes perpetraron la violación y garantizar que éstos enfrenten las consecuencias jurídicas que corresponden a sus hechos delictivos; sobre todo ante el mínimo indicio de la participación de agentes estatales o grupos que actúan con su aquiescencia.

Amparo en revisión 1077/2019. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se adhirió al voto concurrente de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Adriana Ortega Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 36/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

3. Registro: 2023814; Rubro: **DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL DERECHO A NO SER VÍCTIMA DE DESAPARICIÓN FORZADA COMPRENDE EL DERECHO A LA BÚSQUEDA COMO PARTE DE SU NÚCLEO ESENCIAL.** [J]; 11a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 7, noviembre de 2021; Tomo II; Pág. 1198; 1a./J. 35/2021 (11a.)

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA BÚSQUEDA INMEDIATA, ACUCIOSA Y DILIGENTE DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE A CARGO DEL ESTADO QUE DEBE EMPRENDERSE SIN OBSTÁCULOS INJUSTIFICADOS Y CON TODA LA FUERZA INSTITUCIONAL DISPONIBLE, COMO CONSECUENCIA DEL DERECHO DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS A SER BUSCADAS.

Hechos: En la ciudad de Veracruz se realizaron operativos en los que desapareció un grupo de personas, entre ellas, un adolescente de 16 años quien se encontraba en su lugar de trabajo cuando llegó un grupo de policías y civiles, informaron a su empleador de su detención y se lo llevaron en una camioneta. Desde ese momento se desconoce su paradero. Cuando su madre supo de esos hechos, acudió a diversas unidades para obtener información sobre su hijo. Por la falta de noticias, denunció, ante el Ministerio Público, su desaparición. Se inició la averiguación previa por el delito de privación de la libertad física, que se acumuló al resto de averiguaciones iniciadas por hechos similares. Los familiares de las personas desaparecidas, por la falta de resultados en la indagatoria a cargo del Ministerio Público, presentaron una comunicación al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes. Este órgano, conforme al artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, emitió acciones urgentes en las que requirió al Estado Mexicano realizar una serie de actuaciones tendientes a lograr la localización de las personas desaparecidas.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que existe un derecho a la búsqueda; esto es, el derecho de toda persona desaparecida y de sus personas queridas a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles y en completa coordinación, ejecuten sin dilación –incluso de oficio– de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia en contrario; en ese caso, el derecho a la búsqueda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad mientras son entregadas a sus personas queridas.

Justificación: La búsqueda y sus resultados integran el núcleo esencial del derecho a no padecer desaparición forzada y dan contenido y sustancia a los deberes de prevenir, investigar y reparar las violaciones de derechos humanos y sus correlativos derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Esto significa que, en el ámbito de la búsqueda de personas desaparecidas, las autoridades deben determinar, con certidumbre reparatoria y dignificante, la suerte o paradero de las personas desaparecidas para abatir la angustia y zozobra de sus personas cercanas como estándar de cumplimiento de esos deberes y como estándar de satisfacción de los derechos a la verdad y la justicia. Así, la investigación debe emprenderse de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas. Este enfoque diferencial implica introducir una perspectiva de diversidad en los procesos de búsqueda de las personas y en la atención y consideración de las personas que les buscan. La perspectiva de diversidad es el paradigma según el cual se analizan las causas, consecuencias e impactos diferenciados de la desaparición de personas debido

al género, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, la edad, entre otros factores de exclusión que determinan la forma y patrones de la desaparición, así como la manera en que las víctimas indirectas lidian con esta violación. Finalmente, debe aclararse que la búsqueda no cesa sino hasta que exista certeza de la suerte o paradero de la persona desaparecida.

Amparo en revisión 1077/2019. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se adhirió al voto concurrente de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Adriana Ortega Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 35/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

4. Registro: 2023813; Rubro: **DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES URGENTES DICTADAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS PUEDE Y DEBE SER SUPERVISADO JUDICIAL Y CONSTITUCIONALMENTE.** [J]; 11a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 7, noviembre de 2021; Tomo II; Pág. 1196; 1a./J. 34/2021 (11a.)

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES URGENTES DICTADAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS PUEDE Y DEBE SER SUPERVISADO JUDICIAL Y CONSTITUCIONALMENTE.

Hechos: En la ciudad de Veracruz se realizaron operativos en los que desapareció un grupo de personas, entre ellas, un adolescente de 16 años quien se encontraba en su lugar de trabajo cuando llegó un grupo de policías y civiles, informaron a su empleador de su detención y se lo llevaron en una camioneta. Desde ese momento se desconoce su paradero. Cuando su madre supo de esos hechos, acudió a diversas unidades para obtener información sobre su hijo. Por la falta de noticias, denunció, ante el Ministerio Público, su desaparición. Se inició la averiguación previa por el delito de privación de la libertad física, que se acumuló al resto de averiguaciones iniciadas por hechos similares. Los familiares de las personas desaparecidas, por la falta de resultados en la indagatoria a cargo del Ministerio Público, presentaron una comunicación al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes. Este órgano, conforme al artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas,

emitió acciones urgentes en las que requirió al Estado Mexicano realizar una serie de actuaciones tendientes a lograr la localización de las personas desaparecidas.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la implementación y cumplimiento de las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas por parte de las autoridades encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas, es susceptible de supervisión jurisdiccional y constitucional.

Justificación: Es imprescindible supervisar judicial y constitucionalmente que la búsqueda de personas y la investigación sobre los hechos violatorios y sobre la identidad de los responsables no sólo se complementen, sino que se coordinen eficientemente y con la utilización de todos los medios institucionales disponibles, incluidos los provenientes del derecho internacional. Al verificar las acciones u omisiones de las autoridades obligadas a acatar las acciones urgentes emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas, se reconoce a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas como fuente de derechos constitucionales. Derechos cuyo contenido y alcance serían, en todo caso, delineados –en uso de sus competencias– por el intérprete autorizado del tratado quien, a partir de esa definición, identifica obligaciones específicas para las autoridades mexicanas en un caso específico y frente a una persona específica, quien tiene la expectativa legítima de que esas determinaciones se cumplan y monitoreen en el ámbito interno. Ahora bien, las acciones urgentes no suponen una solución de fondo, sino órdenes preventivas de ejecución inmediata. Están dirigidas a proteger la esfera jurídica de una persona frente a una violación de derechos humanos que puede generar los peores efectos si no se interviene con prontitud, de manera que suponen el acceso a una protección reforzada. Negar obligatoriedad a las acciones urgentes e impedir que su cumplimiento sea revisado judicial y constitucionalmente es la interpretación más restrictiva de un mecanismo incluido en un tratado internacional, encaminado justamente a garantizar su finalidad esencial: la búsqueda urgente –esto es, sin dilaciones inadmisibles– de las personas desaparecidas, lo que obstruye el acceso a un recurso efectivo.

Amparo en revisión 1077/2019. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se adhirió al voto concurrente de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Adriana Ortega Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 34/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**PARTE II. ENSAYOS
TEMÁTICOS SOBRE LA
DECISIÓN DE LA SCJN**

Mirada desde las víctimas



El ruido de fondo

Perla Damián Marcial y Cinthya A. Juárez Luna¹

“Buscar y encontrar un resto es encontrar un tesoro”

El reclamo de justicia es hoy en día la más común de las demandas. La presencia de grupos de víctimas en las calles, así como sus protestas y consignas, forman parte del panorama cotidiano de las instituciones, e incluso llegan a percibirse como parte de su normalidad; así pues, lo que debiera ser un suceso que indigne, lacere y movilice a una sociedad, se diluye en el tiempo y en el papel.

Un destello de esperanza sobre esta situación parece generarse cuando la Ley y las administraciones cambian, pero este nuevamente se apaga con la persistencia de las mismas prácticas institucionales; con los retrasos y omisiones en las diligencias; con los trámites innecesarios y negativas sin fundamento; con la incredulidad, la indiferencia y el prejuicio de las personas servidoras públicas (y esto es lo más preocupante) que descargan en nosotros, los familiares, la responsabilidad de dar seguimiento a las investigaciones.

No importa el nivel de gobierno, ya sea estatal o federal, en todas las instancias hemos tenido que luchar contracorriente recordando que contamos con derechos humanos, que nuestras hijas e hijos tienen derechos humanos y que siguen siendo personas aunque estén ausentes; y es que pareciera que la Constitución es una completa extraña para las autoridades, o bien, una ilusión y una utopía.

Quien ha sufrido la desaparición de un ser querido sabe que la vida se convierte en un “estado de conmoción persistente, de crisis latente y prolongada, en el que la angustia y el dolor causado por la ausencia de la persona amada continúa indefinidamente²”, pues la falta de respuestas y de acciones por parte de las autoridades suman impotencia y frustración al dolor de la pérdida, ya profundo por sí solo.

El camino de los familiares de las personas desaparecidas siempre ha sido el mismo: se inicia rodeado de familiares, amistades y promesas de apoyo; sin embargo, se convierte,

¹ La autora es madre de Víctor Álvarez Damián, adolescente desaparecido el 11 de diciembre de 2013 en Veracruz y parte actora principal en el Amparo en Revisión 1077/2019. La elaboración de este artículo contó con el apoyo de Cinthya A. Juárez Luna, abogada del equipo jurídico de IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

² Continúa cita: “Según el informe, la reacción de los familiares frente a una desaparición pasa a través de varias etapas; la primera es la inacción debida al miedo a las represalias y a la incertidumbre sobre si las gestiones para encontrar al familiar desaparecido pueden precipitar la muerte de éste. La siguiente es la de intentar individualmente buscar a la persona desaparecida y la tercera es la de la acción colectiva. Se observa la presencia de sentimientos de desesperación y a menudo los familiares tienen hondos sentimientos de culpabilidad porque han llegado a creer que son los causantes de la desaparición o porque no han hecho lo suficiente para buscar a la víctima. El resultado puede ser la parálisis y el bloqueo social del pariente y puede conducir a la ruptura del resto de la unidad familiar.” (Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, redactado durante el Segundo Congreso Latinoamericano de Familiares de Desaparecidos, Caracas, 24 a 28 de noviembre de 1981 (E/CN.4/1983/14), párr. 136).

la mayoría de las veces, en un andar en solitario, pues el transcurso de los años y el desgaste de pelear contracorriente provocan que se abandone la lucha, incluso por los más cercanos, quienes no saben qué decirnos, cómo tratarnos, cómo acercarse sin lastimar.

No hay nada más cierto en afirmar que la búsqueda de un ser amado es un abandono de nuestra propia persona. Cualquier aspiración personal suena egoísta, cualquier sueño se deja para luego y “encontrarle” se coloca en el centro de todos los pensamientos; nuestra mente gira, una y otra vez, en repasar cada conversación, cada mensaje y cada llamada, esperando que entre los recuerdos de pronto aparezca alguna pista, algún indicio que nos lleve a saber dónde está.

Contar con la fuerza necesaria para seguir tampoco es una tarea sencilla. La vida misma y las necesidades no se detienen, la energía y los recursos se consumen en una cotidianidad que cada día carece de más sentido; sin embargo, descubrir que aunque el camino es solitario, somos muchos quienes lo seguimos y compartimos el mismo dolor, nos ha permitido encontrar no sólo compañeras y compañeros, sino aliados.

Los colectivos de familiares de víctimas actualmente se han conformado como agentes de cambio social, pues más allá de brindar contención, acompañamiento y solidaridad a sus integrantes, se han convertido en espacios de intercambio de conocimientos y experiencias, que permiten impulsar un trabajo individual para lograr un resultado de impacto colectivo, como es el caso de la Sentencia del Amparo 1077/2019, que si bien derivó del caso de mi hijo, hoy representa un avance para todas las víctimas que hayan acudido a instancias internacionales en búsqueda de justicia.

La presentación del Amparo 1077/2019 fue una respuesta de mi defensa ante la práctica constante de las autoridades ministeriales de negarnos una copia de las investigaciones; en efecto, aunque el caso de mi hijo cuenta con la intervención de organismos internacionales, incluso después de años desde su desaparición, la opacidad en el actuar de la Fiscalía se ocultó con evasivas para brindarme información.

Al principio, creí que contar con una resolución del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas (CED, por sus siglas en inglés) iba a significar un hito en las investigaciones, que las y los Agentes del Ministerio Público se sentirían vigilados y comprometidos a cumplir con sus obligaciones, pues no solo ellos debían rendir cuentas ante el Comité, sino también otras dependencias que fueron involucradas, incluso del orden federal; sin embargo, la desesperanza regresó al no ver cambio alguno: la simulación persistió al grado de que se me negó el acceso al expediente y de que recibí como respuesta que mi resolución (acciones urgentes) solo presentaba recomendaciones, meras sugerencias que no obligaban a nadie a cumplirlas... y los años seguían transcurriendo.

No alcanzaba a comprender por qué si existen tantas instancias que saben y conocen de derechos humanos, solo algunas los protegen, ¿acaso no son universales?, ¿por qué las violaciones a ellos parecen ser muy evidentes para todos, excepto para las autoridades?, ¿qué se necesita para que la desaparición de un hijo sea un asunto prioritario para el Estado?; al parecer, una resolución internacional les resultó insuficiente.

Fue así que la Organización que me representa consideró necesario crear una estrategia para lograr darle valor pleno a las acciones urgentes que emitió el CED en el caso de mi hijo, con la finalidad de dar un paso más en conseguir una protección más eficaz de nuestros derechos humanos.

No tenía nada que perder, no había resultados ni avances reales; pero sobre todo, seguía sin tener a mi hijo. Así que, al no haber nada que me detuviera a unirme a la propuesta de mis asesores, puse mi confianza en suscribir la demanda del Amparo 1077/2019, esperando con ello, no solo que el caso de mi hijo revistiera mayor importancia, sino que también tuviera un efecto significativo que alcanzara y beneficiara los esfuerzos que realizan mis compañeras y compañeros de lucha, pues todas las desapariciones merecen ser atendidas con prioridad.

Sin embargo, la primera resolución se trató de una derrota: quien conoció del asunto determinó que, si bien tenía el derecho de obtener copia del expediente de investigación, el resto de nuestros argumentos carecían de validez. Sin claudicar, acudimos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el 17 de junio de 2021, mediante una resolución unánime e histórica, concluyó que *“negar la vinculatoriedad de las decisiones del citado Comité, implicaría quitar todo efecto útil a la ... Convención Internacional [para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas].”*³

Con la esperanza de que esta determinación signifique un antes y un después en la aplicación efectiva de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, paso a paso, mi compromiso es seguir luchando, no solo para que mi hijo vuelva a casa, sino también para terminar con el aberrante y lastimoso calvario que sufrimos los familiares de personas desaparecidas por parte de quienes tienen la obligación de dar respuestas y justicia.

Con marcha firme, sin descanso *“hasta encontrarles”*, víctimas y aliados seguiremos trabajando para seguir abriendo la tierra, transformando espacios y conciencias, hasta que nuestros derechos humanos y los de nuestras hijas e hijos sean una realidad, hasta que nuestras consignas sean escuchadas y dejen de ser tan solo el ruido de fondo.

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “El cumplimiento de las medidas y acciones urgentes emitidas por el comité contra la desaparición forzada de la ONU es obligatorio para las autoridades del estado mexicano: primera sala”, comunicado de prensa no. 172/2021, del 17 de junio de 2021. Disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6479>.

Mirada desde el litigio estratégico



El Amparo en Revisión 1077 una decisión histórica en favor de las víctimas de la desaparición forzada de personas

Juan Carlos Gutiérrez Contreras y Roberto Leonardo Cruz Núñez ¹

El litigio estratégico permite, a través de un solo asunto, transformar situaciones estructurales desde el Derecho.

I. Presentación

El litigio estratégico surge como una vía para la consecución de cambios estructurales, tanto del Estado como del ordenamiento jurídico. Con este fin, se debe pensar el derecho como un instrumento de transformación social, pues a través del ejercicio de acciones jurídicas en un caso individual, ya sea ante instancias nacionales o internacionales, se exige al Estado que realice las modificaciones jurídicas y administrativas necesarias para generar las condiciones que garantizan el pleno ejercicio de los derechos humanos.²

IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C. (en adelante, IDHEAS), como organización de la sociedad civil dedicada a la defensa de los derechos humanos, se ha enfocado en el litigio a nivel nacional e internacional, de casos de violaciones graves a los derechos humanos, principalmente de aquellos relacionados con la desaparición forzada. Entre los principales avances obtenidos por IDHEAS se encuentra el litigio de tres casos ante el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (CCPR, por sus siglas en inglés), en los que se logró que, por primera vez, este órgano declarara al Estado mexicano como responsable de vulnerar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por las desapariciones de Christian Téllez Padilla, Víctor Manuel Guajardo Rivas y Jesús Israel Moreno Pérez.³

¹ Juan Carlos Gutiérrez Contreras es fundador de IDHEAS y actualmente su director Jurídico, y Roberto Leonardo Cruz Núñez, se desempeña como coordinador de la Maestría en Defensa de los Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Chiapas. La elaboración de este artículo contó con el apoyo Cinthya A. Juárez Luna, abogada del equipo jurídico de IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

² Al respecto ver Rincón Covelli, T.; Cantú, S. y Gutiérrez Contreras, J. C. (2022). *Litigio Estratégico en Derechos Humanos. Modelo para Armar*. CMDPDH. <https://cmdpdh.org/2022/12/14/litigio-estrategico-en-derechos-humanos-modelo-para-armar/>

³ Al respecto ver Rincón Covelli, T. y Gutiérrez Contreras, J. C. (2021). *Desapariciones forzadas en México. Litigio Estratégico ante el Sistema de Naciones Unidas*. IDHEAS y FIDH. <https://www.idheas.org.mx/publicaciones-idheas/desapariciones-forzadas-en-mexico-litigio-estrategico-ante-el-sistema-de-naciones-unidas/>. Este documento representa un esfuerzo de sistematización, difusión de los estándares y la jurisprudencia generados por los órganos del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas para casos de desaparición en México, como resultado de la labor de litigio realizada por IDHEAS a lo largo de los últimos seis años.

Recientemente, fuimos notificados por los órganos de tratados de la ONU de otras dos decisiones de gran importancia. La primera de ellas se refiere a la desaparición forzada de Ivette Melissa Flores Román, en este caso el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se pronunció por la desaparición sucedida el 24 de octubre de 2012 en Iguala- Guerrero. Por primera vez, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU se pronunció sobre el impacto de las desapariciones forzadas de niñas, jóvenes y mujeres y reiteró que las desapariciones de mujeres son una de las manifestaciones más brutales de la violencia por motivos de género.⁴

La segunda decisión, hace referencia al caso de la Desaparición Forzada de Yonathan Isaac Mendoza Berrospe ocurrida en la colonia Formando Hogar del puerto de Veracruz en diciembre de 2013. En este caso, notificado el 3 de mayo de 2023, el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (CED) emitió por primera vez un dictamen en contra de México. El caso se refiere a la desaparición forzada de Yonathan Isaac Mendoza Berrospe, cuyos familiares acudieron a la ONU representados por IDHEAS.⁵

A este trabajo se suman las más de 190 Acciones Urgentes que acompaña IDHEAS ante el Comité contra la Desaparición Forzada (CED, por sus siglas en inglés), a través de las cuales se establecen acciones concretas que debía realizar el Estado mexicano en la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, así como aquellas que debía llevar a cabo para proteger la vida e integridad de los familiares y de las personas involucradas en la búsqueda. Es relevante mencionar la trascendencia de este asunto, en tanto el CED ha señalado que, a noviembre de 2022, había registrado un total de 525 casos de Acción Urgente relacionados con hechos ocurridos en México,⁶ lo que representa el 33 % de todas las peticiones de Acción Urgente registradas hasta ese momento. Cabe mencionar que cada Acción Urgente equivale a una persona que se encuentra desaparecida.

Así pues, en su informe sobre las peticiones de Acción Urgente presentadas en virtud del artículo 30 de la Convención, el CED señaló:

En varios casos relativos a México, el Comité recibió información de que la falta de recursos y de capacidad de algunas instituciones locales y federales había dado lugar a una situación en la que los avances en la búsqueda de la persona desaparecida y en la investigación de la

⁴ Al respecto ver la información en <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/sala-de-prensa-idheas/cedaw-se-pronuncio-por-la-desaparicion-de-ivette-melissa-flores-roman/>

⁵ Al respecto ver <https://www.idheas.org.mx/uncategorized/comite-contra-la-desaparicion-forzada-de-la-onu-por-primera-vez-establece-responsabilidad-del-estado-mexicano-por-desaparicion-forzada/>

⁶ CED, Informe sobre las peticiones de acción urgente presentadas en virtud del artículo 30 de la Convención (CED/C/23/2), 18 de noviembre de 2022. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2F23%2F2&Lang=en

desaparición dependían de la iniciativa de los familiares, que tenían que proponer lugares para efectuar las tareas de búsqueda, solicitar y sugerir acciones judiciales, y plantear hipótesis de investigación. En esos casos, el Comité recordó que, de conformidad con el artículo 30 de la Convención, la responsabilidad principal de actuar ante una desaparición y de aplicar las recomendaciones del Comité relativas a las peticiones de acción urgente recaía en las autoridades del Estado. El Comité recordó al Estado parte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había reconocido el carácter vinculante de las recomendaciones formuladas por el Comité en el marco del procedimiento de acción urgente previsto en el artículo 30... [Subrayado nuestro].⁷

Una de las Acciones Urgentes que nos ocupa es la referida especialmente a la desaparición forzada del joven Víctor Álvarez Damián, y de la cual haremos amplia referencia en este texto, toda vez que de ella se desprende el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), contenido en la sentencia del Amparo en Revisión 1077/2019, la cual otorga un carácter vinculante a las Acciones Urgentes del CED y las establece como directrices de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades mexicanas. La decisión representa un precedente histórico, dado que modificó el ordenamiento jurídico mexicano, incorporando al régimen constitucional interno las decisiones de los organismos internacionales que, anterior a la emisión de la resolución, carecían de efecto útil y eran consideradas como meras declaraciones orientativas.

La discusión sobre el amparo 1077/2019 surgió a partir del litigio estratégico realizado por IDHEAS en representación de la señora Perla Damián Marcial, madre del joven Víctor Álvarez Damián, quien acudió en 2017 a la Fiscalía Estatal de Veracruz para exigir una investigación adecuada y el cumplimiento de las Acciones Urgentes que el CED había ordenado previamente. La fiscalía de Veracruz declaró improcedente el carácter vinculante de las Acciones Urgentes al considerar que no existe una obligación legal para su cumplimiento. Frente a esta negativa de la fiscalía, IDHEAS presentó un amparo en octubre de 2017, el cual fue resuelto en enero de 2018 por el Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Veracruz, que también negó la obligación atribuida a las autoridades de implementar las acciones emitidas por el CED. Inconforme con el fallo, se solicitó a la SCJN atraer el amparo en revisión para su conocimiento y dada su trascendencia e impacto social. En agosto de 2019, la Primera Sala del máximo tribunal asumió su competencia.⁸

⁷ Ibid., párrs. 34-39.

⁸ En la estrategia de litigio, además del equipo coordinado por Juan Carlos Gutiérrez Contreras, director de IDHEAS, también participó el licenciado Guillermo Naranjo, quien además de elaborar el amparo inicial y el recurso de revisión, conjuntamente continuó con IDHEAS representando a la señora Perla Damián ante la SCJN.

Esta decisión de la Suprema Corte reconoce la ardua y valerosa lucha de la señora Perla Damián Marcial, quien desde el momento en el que su hijo fue víctima de desaparición forzada, no ha cesado de buscarlo y de exigir justicia (la historia de Perla y el reconocimiento a su lucha han sido contados en el documental *Abrir la Tierra*, dirigido por Alex Zuno y producido por IDHEAS).⁹

Para una mejor presentación de la iniciativa promovida por IDHEAS en el acompañamiento del caso sustanciado por la SCJN, se describe, el caso de la desaparición forzada de la víctima que habilitó el inicio del litigio estratégico y, se reseñan algunos argumentos presentados en la defensa jurisdiccional y sus potenciales usos para beneficio de las víctimas del fenómeno de la desaparición.

II. La desaparición forzada de Víctor Álvarez Damián y el caso “Formando Hogar”

El 11 de diciembre de 2013, aproximadamente a las 14:00 horas, Víctor, de 16 años, se encontraba laborando en su lugar de trabajo, ubicado en la ciudad de Veracruz, momento en el que un grupo de civiles y policías lo detuvieron y subieron a una camioneta. De acuerdo con testigos, le informaron al dueño y encargado del establecimiento que la detención de Víctor obedecía a que fue señalado como cómplice de un robo; actualmente, Víctor Álvarez Damián continúa desaparecido.

A partir de la desaparición de Víctor, su madre, la señora Perla Damián, acudió ante diversas autoridades, entre ellas la Agencia Veracruzana de Investigación, la Unidad Mixta de Atención al Narcomenudeo, el “Penalito” de Playa Linda y las oficinas de “Robo a Comercio”, con la finalidad de obtener información sobre el paradero de su hijo, sin obtener respuesta. Posteriormente, se dirigió a una agencia del Ministerio Público a denunciar su desaparición; no obstante, la autoridad que le atendió se rehusó a recibir la denuncia porque “debía esperar 72 horas”. Fue hasta el día 14 de diciembre de 2013, que se inició la averiguación previa correspondiente por el delito de privación de la libertad, la cual, al versar sobre hechos similares de casos de otros jóvenes, se ordenó su acumulación.

Los días 6 y 11 de diciembre, en un operativo conjunto compuesto por elementos de la Agencia Veracruzana de Investigación y la Secretaría de Marina, se realizaron operativos previamente coordinados en un pequeño espacio geográfico de la colonia “Formando Hogar”, en la ciudad de Veracruz, Veracruz, en el que escuadrones policiales y de las fuerzas armadas sembraron dolor y terror en más de seis familias, quienes hasta el momento buscan a sus hijos. Testigos aseguran haber visto vivos a los jóvenes en instalaciones policiales, pero por dar esta información, han sido amenazados. La

⁹ El documental *Abrir la Tierra* plantea una reflexión sobre la solidaridad femenina y la maternidad; es curioso ver como son las madres las más involucradas en la búsqueda de desaparecidos y como la fortaleza femenina se ha dejado ver de manera conmovedora. El documental puede verse en <https://www.idheas.org.mx/especiales/documental-abrir-la-tierra/>

detención fue colectiva y programada, según los familiares, quienes aseguran que los uniformados llevaban fotografías y descripciones detalladas de los jóvenes detenidos y desaparecidos. Hasta el momento, ninguno de los casos ha sido investigado por la procuraduría estatal y/o federal.¹⁰

Ante la inacción de las autoridades ministeriales se presentó una comunicación al CED, solicitando la adopción de Acciones Urgentes en términos del artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.¹¹ Las Acciones Urgentes 281/2016 fueron emitidas por el Comité Contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas, las cuales se otorgaron el 12 de febrero de 2016, a solicitud de IDHEAS y el Colectivo Solecito de Veracruz, en relación con la desaparición forzada de los jóvenes Pablo Darío Miguel Hernández, José Armando Cruz Arrijoja, José Ignacio Cruz González, Yonathan Isaac Mendoza Berrospe, Víctor Álvarez Damián y Marco Antonio Ramírez Hernández, todos ellos jóvenes desaparecidos en el operativo denominado “Formando Hogar”.

El 1º de mayo el CED, pidió al Estado mexicano:

“Realizar de inmediato un proceso de búsqueda integral y una investigación seria, exhaustiva e imparcial que permita establecer la suerte y el paradero de los Sres. Pablo Darío Miguel Hernández, José Armando Cortés Arrijoja, José Ignacio Cruz González, Yonathan Isaac Mendoza Berrospe, Damián Víctor Álvarez, Marco Antonio Ramírez Hernández, de conformidad con los artículos 12, 24 y 30 de la Convención [... y, además,] tomar todas las medidas que sean necesarias para asegurar la plena investigación del Operativo Guadalupe Reyes [...] asegurar que también se investigue la posible participación de miembros de la Policía Estatal, Municipal y de la Agencia Veracruzana de Investigación”¹².

III. La defensa jurisdiccional desde el litigio estratégico

Mediante demanda de amparo interpuesta el 19 de octubre del 2017, la quejosa Perla Damián Marcial, por su propio derecho y representada por IDHEAS, en nombre de su hijo Víctor Álvarez Damián, víctima de desaparición forzada, solicitó el amparo y protección de la justicia federal en contra de la omisión de las autoridades ministeriales del Estado de Veracruz responsables de implementar, coordinar las investigaciones relacionadas con la desaparición de su hijo y de cumplir con las Acciones Urgentes.

¹⁰ Todos los casos pueden consultarse en <https://www.idheas.org.mx/casos-derechos-humanos/desaparicion-forzada-y-de-particulares/formando-hogar/>

¹¹ Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 2006, artículos 26.1 y 30.1.

¹² CED, Acciones Urgentes del Caso Formando Hogar, 2017.

En fecha del 15 de mayo de 2018, la autoridad judicial al resolver el recurso de amparo interpuesto concedió el amparo a los quejosos respecto de algunos actos reclamados; pero consideró actualizada la causal de improcedencia respecto a la omisión de implementar las medidas y Acciones Urgentes –AU 281/2016– y declaró improcedente su carácter vinculante, al considerar que no existe una obligación legal de su acatamiento forzoso.

Para justificar su conclusión, la juzgadora esgrimió, en la parte medular, el siguiente argumento:

En ese orden de ideas, es de señalarse que si las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos (que tampoco constituyen actos de autoridad para efectos del amparo), no tienen el carácter de vinculantes al no existir una obligación legal de su acatamiento forzoso, ni un procedimiento constitucionalmente creado hasta el momento para lograr asignarles ese carácter, es evidente entonces que el comportamiento indiferente o de omisión respecto de acatar o no el contenido de las sugerencias (no órdenes) contenidas en una recomendación de que se trate, no representa el incumplimiento a un deber por parte del órgano estatal o Estado mismo al que se dirija, como acto de autoridad para los efectos del amparo, de acuerdo con la normatividad constitucional y legal existente.

Por lo tanto, el Juzgado Tercero de Distrito de Veracruz sobreseyó en el juicio de amparo respecto de las autoridades de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, quienes negaron la existencia de los actos reclamados al rendir sus informes justificados. También decretó el sobreseimiento respecto de la omisión atribuida a las autoridades de implementar las medidas y acciones emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas.¹³

Ante dicha resolución los representantes¹⁴ actuando en representación de la señora Damián y de su hijo Víctor, impugnaron la decisión y solicitaron a la SCJN que ejerciera su facultad de atracción para revisar la obligatoriedad de las Acciones Urgentes. En este sentido y ante la sesión del 07 de agosto de 2019, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió asumir su facultad de atracción para conocer del Recurso de Revisión 289/2019, en contra de la negativa de la Fiscalía de Veracruz de implementar las Acciones Urgentes emitidas por el CED.

¹³ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de junio de 2021, pág. 8.

¹⁴ Los integrantes del equipo jurídico de IDHEAS, coordinados por el director de la organización Juan Carlos Gutiérrez Contreras, vienen acompañando a la señora Perla Damián Marcial desde el año 2016. En la actualidad y a solicitud de ésta, desde enero de 2020, se incorporó como su representante Guillermo Naranjo Estrada, quien después de acompañar el caso en la organización IDHEAS, continúa vinculado como representante particular en las actuaciones del caso ante la SCJN y la FGR.

En los argumentos esgrimidos en la impugnación, se manifestó que el razonamiento expuesto por la A Quo contiene puntos problemáticos que son incompatibles con la protección constitucional de los derechos humanos, incluyendo aquellos de fuente internacional, por lo que se podría comprometer también la responsabilidad internacional del estado mexicano. En particular, se dio a conocer la preocupación por la decisión en la que la juzgadora: 1. desestima la fuerza vinculante de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos, 2. impide el cauce de implementación de las decisiones de organismos internacionales en sede nacional al negarles el carácter de actos de autoridad para efectos del amparo, y 3. concede total discreción a las autoridades de acatar o no el contenido de las recomendaciones emitidas por estos organismos.

Es por eso que al solicitar la facultad de atracción a la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en vía de revisión, se manifestó que la decisión debería determinar el alcance y obligatoriedad de las decisiones del CED. Para lo cual consideramos que dicho estudio debería realizar una interpretación constitucional, ya que la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas –instrumento creador del Comité– forma parte del parámetro de regularidad constitucional en virtud del artículo 1º constitucional.

En particular, se expresó a la SCJN, que la resolución del amparo, como así sucedió, podría abrir la puerta para que decisiones de otros organismos internacionales de derechos humanos puedan ser implementadas en sede nacional, permitiendo así no solo ampliar el margen de protección de los derechos fundamentales, sino también favorecer la consolidación del DIDH y generar un efecto dominó en la región. Y se exhortó a la H. Corte a desarrollar la interpretación que, desde el DIDH, debe darse respecto a la obligatoriedad de las decisiones de organismos internacionales de los derechos humanos, en particular las Acciones Urgentes del CED y la obligación que recae sobre el Estado mexicano de implementar en sede nacional las decisiones de organismos internacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, IDHEAS se manifestó inconforme con la decisión mediante la presentación de un recurso de revisión, admitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito el 03 de julio de 2018, por los siguientes agravios:

a) Inexistencia de los actos reclamados

El juzgado de primera instancia limitó el análisis de los actos de autoridad a los siguientes puntos: 1) la omisión de investigar los hechos denunciados e integrar la indagatoria correspondiente y su acumulada; 2) el incumplimiento en la implementación de las medidas derivadas de la Acción Urgente 281/2016 emitida por el CED, las cuales indicó que, solamente, eran atribuibles a una de las autoridades. Sin embargo, se argumentó que dichas apreciaciones resultan incorrectas, dado que excluían de forma manifiesta el incumplimiento de la Acción Urgente que recomendaba coordinar, implementar y

ejecutar las acciones necesarias para la búsqueda de Víctor Álvarez Damián, así como la investigación de los hechos alrededor de la desaparición.

Por tanto, en las consideraciones vertidas en el recurso, se reforzó que la búsqueda de Víctor Álvarez Damián no debió limitarse a implementar acciones para investigar el delito de desaparición forzada cometido en su contra y determinar la responsabilidad penal de los autores, sino que también debía garantizar la implementación de mecanismos integrales que permitieran su búsqueda efectiva y que priorizaran su localización, mediante la coordinación entre las diferentes instancias estatales y nacionales, y la participación de órganos especializados como la Fiscalía Especializada en Denuncias de Personas Desaparecidas;¹⁵ todo ello teniendo en cuenta el contexto y los hechos narrados en la demanda de amparo, de la cual se advierte la gravedad y sistematicidad de las desapariciones forzadas ocurridas en Veracruz, toda vez que –como se señaló en el escrito inicial de demanda– la desaparición de Víctor Álvarez Damián no fue aislada, sino que ocurrió en un operativo en el que desaparecieron otros jóvenes de su localidad.

Aunado a lo anterior, se manifestó que la búsqueda de personas desaparecidas no es una acción circunscrita al ámbito penal, sino que debe considerarse como una labor humanitaria que requiere contar con la coordinación de autoridades de todos los rangos, pues su objetivo es salvaguardar la vida de una persona, más si no existen elementos que presuman su muerte.

b) Sobreseimiento de la omisión de cumplir las medidas derivadas de la Acción Urgente 281/2016, emitida por el Comité contra la Desaparición Forzada y el recurso de revisión

En la sentencia impugnada, la juzgadora estimó ciertos los actos que fueron reclamados al Fiscal Auxiliar de la Fiscalía regional zona centro de Veracruz, encargado de la agencia 1º y 8º del ministerio público investigador, en tanto pasó por alto la responsabilidad de otras autoridades obligadas de dicha institución.

Sobre lo anterior, la sentencia de primera instancia desestimó: a) el carácter imperativo de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y de las decisiones de su Comité, como órgano que supervisa su aplicación y b) la obligatoriedad de las Acciones Urgentes y medidas de protección emitidas por el CED; lo cual resulta contrario a la integración de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en las decisiones de las autoridades de todos los órdenes de gobierno, así como frente a la función reguladora del juicio de amparo.

Por otra parte, se estimó necesario que, en consideración de la relevancia del tema, el recurso de revisión fuera resuelto por la SCJN y, en tal sentido, se formuló una petición al Tribunal Colegiado de Circuito, para que solicitara el ejercicio de la facultad

¹⁵ Este argumento tiene sustento en la propia Ley Orgánica de la fiscalía general del Estado de Veracruz y su ley reglamentaria.

de atracción, sustentándose tanto en la importancia y trascendencia del caso, como en el carácter excepcional y novedoso de su naturaleza, pues se advirtió que la resolución de la controversia planteada, implicaba generar un criterio normativo para casos futuros [trascendencia].¹⁶

Al respecto, en nuestro escrito o recurso de revisión, se señaló que la búsqueda de personas desaparecidas no debe entenderse sólo como una acción circunscrita al ámbito penal, sino como una labor humanitaria de coordinación entre las diferentes autoridades, de los distintos rangos, en aras de salvaguardar la vida de una persona, especialmente cuando no existen elementos para estimar la muerte de la persona desaparecida, lo que incrementa la exigencia de efectividad para priorizar la búsqueda en vida. La presunción de vida es un principio que rige a la práctica humanitaria de búsqueda de personas desaparecidas avalada por los organismos internacionales de protección a los derechos humanos.

En el mismo sentido, se destacó ante el órgano colegiado que la juzgadora de primera instancia desestima: a) la obligatoriedad de la Convención y de las determinaciones del Comité como órgano de aplicación y b) la obligatoriedad de las Acciones Urgentes y Medidas de Protección emitidas por el Comité, lo que es contrario a la integración de los Tratados internacionales en materia de los derechos humanos, que establece el bloque de constitucionalidad y la función reguladora del Juicio de Amparo.

c) Los argumentos desarrollados en el recurso de revisión

Sobre el recurso de revisión, se desarrollaron diversos argumentos que fueron posteriormente retomados por la SCJN en su determinación. En especial, se insistió en destacar la naturaleza vinculante de las decisiones emitidas por los órganos de tratados de Naciones Unidas.

Para ello, reiteramos que no existe tratado internacional de derechos humanos que establezca explícitamente la obligatoriedad de las decisiones emanadas de los organismos creados para vigilar su cumplimiento; sin embargo, como se ha mencionado, la fuerza vinculante de dichas decisiones deriva de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado al adherirse al tratado de derechos humanos de que se trate. Dado que los órganos de tratados de Naciones Unidas emiten resoluciones de diversa naturaleza –observaciones/recomendaciones generales, observaciones finales y resoluciones o recomendaciones–, los Estados no pueden decidir a discreción si acatan o no las recomendaciones so pena de comprometer su responsabilidad internacional, puesto que “el principio *Pacta Sunt Servanda* subyace en los tratados y obliga a los Estados Parte a acatar lo dispuesto por los Comités en sus observaciones para el cumplimiento cabal del instrumento respectivo”.

Además, de los principios de aplicación e interpretación de buena fe se puede colegir que, según lo establecen los preámbulos de los tratados de derechos humanos de

¹⁶ Registro 169885; Rubro: FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO. [J]; 9a. Época; 1a Sala; Gaceta S.J.F; abril de 2008; Tomo XXVII; Pág. 150; 1a./1. 27/2008.

Naciones Unidas, dichos instrumentos internacionales imponen a los Estados la obligación de promover el respeto y garantía efectiva de los derechos contenidos en el tratado respectivo, por lo que es menester que los Estados colaboren conjuntamente con el organismo de supervisión y monitoreo creado por el citado instrumento en la aplicación y desarrollo de las normas contenidas en el tratado, lo cual requiere necesariamente el acatamiento de las recomendaciones emitidas por el Comité respectivo.¹⁷

Además, destacamos que a nivel interno las altas Cortes de Colombia y España se han pronunciado respecto al carácter obligatorio a nivel nacional de las decisiones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos de naturaleza cuasi jurisdiccional. En el caso de Colombia, la Corte Constitucional Colombiana ha considerado que las medidas cautelares adoptadas por la CIDH son actos jurídicos adoptados por un organismo internacional de naturaleza cuasi jurisdiccional, a través de los cuales se requiere al Estado tomar las medidas que sean necesarias, en el menor tiempo posible, para cesar la amenaza de un derecho, cuyo cumplimiento es de naturaleza obligatoria en el orden jurídico interno.¹⁸

En la misma tesitura, el Tribunal Supremo de España reconoció el carácter vinculante de una decisión del Comité CEDAW en el caso Carreño, no solo por la participación del Estado en el proceso de creación de los instrumentos fundantes de su obligación, sino también por su participación en el proceso de comunicación derivado del cual se emitió la recomendación en comentario. A saber, el Tribunal Supremo Español señaló que la decisión del Comité es vinculante pues:

“(i) nos encontramos ante una alegación o denuncia de vulneración de derechos fundamentales que se apoya en una declaración de un organismo internacional reconocido por España y que ha afirmado que el Estado español ha infringido concretos derechos de la recurrente que tenían amparo en la Convención, acordando medidas de reparación o resarcimiento en favor de la denunciante y medidas de actuación por parte de España; (ii) que la declaración del organismo internacional se ha producido en el seno de un procedimiento expresamente regulado, con garantías y con plena participación de España... y (iii) [el resaltado es nuestro].”¹⁹

¹⁷ CCPR, *Observación General No. 33: Obligaciones de los Estados parte con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (CCPR/C/GC/33), 25 de junio de 2009. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no33-obligations-states-parties>

¹⁸ Colombia, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-558 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, T-786 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-524 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, 10 de junio de 2003.

¹⁹ España, Tribunal Supremo de España, Recurso de casación 1002/2017, STS 1263/2018, 17 de julio de 2018, párr. 24.

d) Los alegatos para justificar la solicitud de atracción por parte de la SCJN

En nuestro recurso de revisión ante el colegiado establecimos los criterios de necesidad y trascendencia que sustentaron la atracción del asunto por parte de la SCJN. Cabe resaltar que al momento del estudio no existía un pronunciamiento de nuestra Corte Suprema sobre la vinculación para las autoridades del estado mexicano de las Medidas y Acciones Urgentes emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas, como órgano de supervisión del cumplimiento e interpretación de la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas.

Sin embargo, es claro que en este caso se reunían los requisitos necesarios para la atracción. De hecho, un pronunciamiento sobre el carácter vinculante de las decisiones de los órganos de tratados de la ONU de los que el estado mexicano es parte reviste un interés superlativo.

Así, para el Estado Mexicano, por medio de sus autoridades, lo establecido como derecho sustantivo a no ser víctima de desaparición, a que este hecho se investigue y a ser buscado, entre otras garantías se configura en las Acciones Urgentes que concretan el deber consagrado en nuestro Artículo 1º constitucional (deber de respeto, protección y garantía) e implementan los Derechos de los Tratados Internacionales. Para ello, las Acciones Urgentes emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas son justamente una forma idónea, necesaria y urgente en el que la actuación oportuna del Estado se torna imprescindible a fin de cumplir el fin de los tratados y su efecto útil.

Estos argumentos, además, contaron con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, así como de organismos e instituciones públicas, las cuales presentaron en agosto de 2020 una serie de *amicus curiae*²⁰ con la finalidad de exponer sus opiniones técnicas sobre el tema.²¹

²⁰ El *amicus curiae* (amigo de la Corte) posibilita que terceros ajenos a un proceso brinden opiniones de trascendencia para la solución de un caso sometido a conocimiento judicial, justificando su interés en su resolución final (Defensoría del Pueblo (2009). *El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*, pág. 18).

²¹ Los *amicus curiae* fueron presentados por El Colectivo Solecito de Veracruz, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Artículo 19, Consorcio Oaxaca, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas (Cedhapi), Documenta, Trial International, Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) y la Red Internacional de Derechos Humanos (RIDH); la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH); la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); el Instituto Federal de la Defensoría Pública; y Mario Santiago Juárez y Carmen Elena Arroyo. Los *amicus curiae* presentados pueden ser consultados a través de la página: <http://idheas.org.mx/especiales/amicus/>

IV. La Resolución de la SCJN

El 16 de junio de 2021, el pleno de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) aprobó por unanimidad el amparo en revisión 1077/2019 relacionado con la desaparición forzada del joven Víctor Álvarez Damián –ocurrida el 11 de diciembre de 2013 en el puerto de Veracruz– en el cual se pronunciaron sobre el carácter obligatorio que tienen las Acciones Urgentes emitidas por la ONU.

La sentencia de la SCJN resolvió sustancialmente que las recomendaciones u observaciones emitidas por los Comités de los órganos de tratados de Naciones Unidas tienen un carácter obligatorio y son vinculantes para todas las autoridades. Lo anterior, en virtud de que consideró que el Estado Mexicano, al firmar y ratificar un tratado internacional de derechos humanos, integró a su “régimen constitucional interno” las facultades, atribuciones y las resoluciones de los organismos competentes para interpretar y aplicar sus disposiciones del instrumento internacional y, por tanto, su cumplimiento es obligatorio.

Esta decisión, histórica, reconoce que las Acciones Urgentes emitidas por la ONU son vinculantes y obligatorias para todas las autoridades encargadas de la búsqueda e investigación de personas desaparecidas en México y, por ello, consideramos que su impacto en el derecho interno y comparado es de gran envergadura. De hecho, es la primera decisión en el mundo en la que un alto tribunal judicial reconoce, con todas sus letras, el carácter obligatorio de las Acciones Urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas.

Consideramos además que la resolución, en el aspecto fáctico y de aplicación, sienta un precedente para lograr el cumplimiento efectivo de más de 520 casos de personas desaparecidas en las cuales el CED ha ordenado, hasta el momento, su búsqueda mediante las Acciones Urgentes.²²

Es indiscutible que, con su aprobación, el máximo tribunal envía un mensaje a todas las autoridades mexicanas –fiscalías, comisiones de búsqueda y de atención a víctimas– para que realicen un trabajo diligente en la búsqueda e investigación de las personas desaparecidas, y establece que éstas deben atender las determinaciones realizadas por el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU. Además, obliga a dichas autoridades a actuar con la debida diligencia, realizando todas las acciones necesarias para la búsqueda, desde los primeros momentos en los que se denuncia la desaparición.

Como corolario, es destacable que el pasado 19 de noviembre de 2021, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó cuatro tesis de jurisprudencia

²² Véase CED, *Informe sobre las peticiones de acción urgente presentadas en virtud del artículo 30 de la Convención*, CED/C/23/2, 18 de noviembre de 2022. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_la-youts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2FC%2F23%2F2&Lang=en

bajo el rubro “Desaparición Forzada de Personas. Las Acciones Urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas son obligatorias para las autoridades encargadas de la búsqueda de las personas desaparecidas.” (1a./J. 34-37/2021 (11a.)). En estas tesis se reconoce la obligatoriedad de las Acciones Urgentes emitidas por la ONU y que ordenan la búsqueda de las personas desaparecidas. Esta decisión tiene un importante impacto: a partir de ahora, éstas serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de cada una de las entidades federativas. Además, las tesis señalan que la Desaparición Forzada es delito grave que establece la obligación para todas las autoridades de buscar con vida a las personas desaparecidas.

V. Conclusiones

Las organizaciones de la sociedad civil, a través de la lucha por las causas legítimas que representan, tienen la responsabilidad de encaminar sus acciones para transformar la realidad social, innovar en el uso de herramientas (incluyendo las jurídicas) y generar, mediante procesos creativos, los cambios estructurales que se requieran.

En el caso concreto, la decisión sobre el amparo en revisión 1077/2021 es el resultado de la lucha de IDHEAS en la defensa de los derechos humanos (en particular, de los derechos de las víctimas), que logró, a través del litigio estratégico, un efecto transformador en y desde el derecho, toda vez que articula el efecto útil del tratado e impacta en su cumplimiento efectivo en el ámbito nacional.

Igualmente, la sentencia crea un precedente histórico en la práctica jurídica, pues establece un hito en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el litigio interno, toda vez que habilita la justiciabilidad de las decisiones de organismos internacionales ante los tribunales competentes e irradia un mensaje a las cortes constitucionales de los países de América Latina.

Consideramos que el reto central radica en la implementación de la decisión en otras cosas similares de Acciones Urgentes emitidas por la ONU, en el cual los familiares de las personas desaparecidas pidan a la autoridad encargada de la investigación y búsqueda que realice todas las acciones necesarias para actuar de manera diligente en favor de las víctimas desaparecidas en consonancia por lo ordenado por el Comité contra la Desaparición Forzada.

En un aspecto práctico, recientemente hemos constatado que en instituciones como la fiscalía general de la República hay una positiva recepción de la decisión, al respecto hemos solicitado que una Acción Urgente a la luz de la determinación de la SCJN sirva para sustentar las causales de atracción contempladas en el Artículo 24 de la Ley General contra la Desaparición, y en algunos casos la atracción por parte de la competencia federal para solicitar al poder judicial una orden de aprehensión. Estos datos pueden ser objeto futuro del debate jurídico y del impacto de la decisión, así como del litigio estratégico que continuamos realizando desde IDHEAS.

Mirada desde la justicia constitucional



La obligatoriedad de las Acciones Urgentes como construcción jurisprudencial

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena¹

I. Introducción

En este breve artículo me propongo relatar los principales acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, Primera Sala o SCJN) respecto al tema de la obligatoriedad de las Acciones Urgentes (AU) dictadas por el Comité contra la Desaparición Forzada.

Se adelanta que este artículo será más que nada descriptivo, ya que sería incorrecto que un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice críticamente una sentencia de la cual fue ponente. Así pues, se deja ese análisis a la academia y a la sociedad civil.

II. Los hechos del caso

Es conveniente recordar que los casos judiciales surgen a partir de una base fáctica. Son los hechos los que dan origen a las sentencias, y las sentencias –por más estratégicas o estructurales que sean– deben proponerse responder a los hechos concretos que fueron planteados. Desafortunadamente, esta respuesta concreta parece algunas veces distante porque la judicatura constitucional interviene en el evento de manera tardía, debido –en gran medida– a la sofisticación de los recursos que deben ser agotados previamente.

Cuando eso ocurre y las sentencias se centran en responder un argumento estratégico, se espera que, al menos, generen un impacto extendido hacia otros casos similares o cercanos. La sentencia que se comenta aquí ofrece –o trata de ofrecer– una respuesta al caso concreto, reconociendo, como se elabora más adelante, el sufrimiento de la señora *Julia*², y propiciar, al mismo tiempo, que se produzca un impacto más allá del caso concreto.

Con motivo de esta sentencia, la Primera Sala debió pronunciarse sobre los siguientes hechos:

El 11 de diciembre de 2013, aproximadamente a las 14:00 horas, el joven *Emiliano*, de 16 años, se encontraba en su lugar de trabajo, ubicado en una colonia de la ciudad Veracruz, cuando llegó un grupo de civiles y policías, quienes se introdujeron en el negocio y lo detuvieron; lo subieron a una camioneta y le informaron al dueño y encargado del establecimiento que el motivo de su detención era que había sido señalado como cómplice de un robo. Hasta ahora se desconoce el paradero del joven *Emiliano*.³

¹ El autor es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Derecho por la Universidad de Harvard. En 2012 fue designado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Senado de la República.

² Acogeré en este artículo los nombres ficticios que adoptó la sentencia que ahora comento.

³ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019,

Tras estos acontecimientos, su madre, la señora *Julia*, buscó (sin éxito) a su hijo en todo centro de detención que pudo identificar y pidió información en distintas instancias investigadoras. Hasta el día de hoy, sus esfuerzos han resultado infructuosos.

III. El amparo concedido: una jueza establece parámetros de búsqueda e investigación

Ante la negligencia de las autoridades, la señora *Julia* decidió interponer un amparo contra la forma en que había sido desarrollada la investigación, la imposibilidad de participar en el trayecto de ésta y la necesidad de aplicación de las Acciones Urgentes,⁴ las cuales para ese momento ya habían sido dictadas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, el Comité).

La jueza respondió a los reclamos de manera adecuada, en términos generales. Es decir, concedió el amparo, conminó a las autoridades involucradas a emprender una investigación diligente y exhaustiva, y ordenó que se le emitieran a la señora *Julia* copias de la investigación en curso para que tuviera conocimiento pleno de las diligencias que estaban ocurriendo en su tramitación.⁵

Sin embargo, la jueza omitió recurrir a los estándares internacionales en materia de búsqueda de personas, particularmente a los principios rectores emitidos por el Comité,⁶ que contienen los lineamientos precisos de búsqueda e investigación relacionados con las competencias de las autoridades señaladas como responsables y que fueron emitidos por dicho Comité en uso de sus competencias interpretativas. Además, negó contundentemente que las AU concedidas por ese Comité en favor de *Emiliano* y otros jóvenes desaparecidos en ese mismo operativo tuvieran obligatoriedad alguna.

Este es el escenario concreto con que el asunto llegó a la Primera Sala, que enfrentaría la pregunta fundamental del caso: ¿Son obligatorias las Acciones Urgentes dictadas por el Comité contra la Desaparición Forzada?

Con el afán de responder exhaustivamente esta interrogante, la SCJN elaboró sobre los derechos a la búsqueda y a la verdad, y sobre las obligaciones de las autoridades frente a ellos; además, identificó la necesidad de incorporar los estándares de búsqueda e investigación en materia de desaparición forzada que surgidos del Comité.

Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 1.

⁴ La señora *Julia*, ante la inactividad de las autoridades locales, acudió al Comité para solicitar que se emitieran Acciones Urgentes para el caso. Dichas AU le fueron concedidas y en ellas, se establecen lineamientos específicos que el Estado mexicano debía llevar a cabo para la resolución del caso.

⁵ Sentencia de amparo de 15 de mayo de 2018, dictada por la Jueza Segunda de Distrito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, en auxilio de la Jueza Tercera de Distrito en el Estado de Veracruz, en el expediente de amparo indirecto cuyo número se reserva.

⁶ Aprobados en el 16^a período de sesiones del 8 al 18 de abril de 2019.

IV. La respuesta de la Primera Sala

¿Las Acciones Urgentes son obligatorias? ¿Cuál es la base para negar o sostener esa obligatoriedad? Para adentrarse en este tema, la Primera Sala intentó enmarcar a las AU y, como una sugerencia de definición, concluyó que:

Una acción urgente es emitida por el Comité contra la Desaparición Forzada con el propósito de solicitar al Estado que tome las medidas necesarias para el pronto hallazgo de una persona desaparecida. Es decir, es un procedimiento mediante el cual el Comité se hace cargo de la necesidad de que una persona desaparecida sea buscada sin dilación.⁷

Este acercamiento a las Acciones Urgentes, desde la visión de la Primera Sala, permite reconocer la gravedad de la desaparición de personas y fortalece la idea de que, más allá de las tareas indagatorias penales, la prioridad estatal debe ser la búsqueda inmediata, eficiente, exhaustiva de las personas desaparecidas. Es indudable que cuando una persona desaparece, todo el aparato institucional del Estado debe estar al servicio de su localización rápida (*urgente*). No puede ignorarse –sería un grave e inexcusable error– que el tiempo juega siempre en contra y su transcurso expone a las víctimas directas e indirectas a diversas violaciones de derechos humanos y a un sufrimiento inaceptable. Las obligaciones generales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, contenidas en el artículo 1º constitucional, adquieren una dimensión reforzada en esos casos, según la Primera Sala.

¿Cómo se acercó la SCJN a la pregunta medular del asunto?

En principio, dividió las facultades interpretativas y *contenciosas*⁸ del Comité. Esta distinción era importante porque el Protocolo Facultativo de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas no había sido ratificado aún por el Estado mexicano. Era necesario, entonces, ubicar a las AU como parte del mandato sustancial de dicha Convención, como una expresión del espíritu que animó su adopción, firma y vigencia. Colocar las Acciones Urgentes dentro del régimen de peticiones individuales hubiera desnaturalizado su carácter pronto, ineludible e impostergable; es decir, se habría desconocido que son una expresión directa del propósito fundacional de la Convención.

Luego, la Primera Sala recordó que el artículo 1º constitucional construye nuestras normas constitucionales con fuentes internas y externas. La Convención contra la Desaparición Forzada es un tratado de derechos humanos firmado y ratificado, de manera que su incorporación a nuestro régimen constitucional es incuestionable. ¿Cómo desentrañar sus intenciones, propósitos y alcances? La respuesta fue sencilla:

⁷ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 127.

⁸ A pesar de su imprecisión técnica, se utiliza el término “contenciosas” para referirse a las facultades para escuchar peticiones individuales que derivan de la firma del Protocolo Facultativo de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, que, a la fecha de la emisión de las Acciones Urgentes, materia de este asunto, no había sido ratificado.

acudir a los métodos interpretativos más elementales y a las fuentes donde esos métodos están recogidos.

Por métodos elementales y conocidos, se alude a la interpretación literal, teleológica (objeto y fin; algunas veces voluntad explícita de la legisladora secundaria), sistémica y contextual. Como es lógico, estos métodos interpretativos fueron utilizados por la SCJN de la mano de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en la que estos métodos son adoptados. De acuerdo con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, a la luz del principio de *los pactos deben cumplirse*, las disposiciones de los tratados deben cumplirse de buena fe sin oponer como excusa las disposiciones internas. Esta obligación implica también dotar a los tratados de un efecto útil, es decir, seguir lo acordado en un sentido amplio y material que tenga los efectos que se previeron como objeto y fin del tratado. Si se enlaza esta concepción de efecto útil y buena fe con el *principio pro persona*, que exige potenciar el ámbito protector de cualquier derecho humano, se deduce que el efecto útil no sólo afecta o califica la buena fe de los Estados, sino que genera un ámbito de protección para las personas sujetas a su jurisdicción. La categoría “efecto útil” termina, entonces, por exigir la eliminación de las barreras internas para la vigencia de un determinado tratado, la generación de un impacto en el ámbito nacional y una mejora de las expectativas de justicia de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado.

Negar la obligatoriedad de las Acciones Urgentes e impedir que su cumplimiento sea revisado judicial y constitucionalmente es la interpretación más restrictiva de un mecanismo incluido en un tratado internacional; en otras palabras, suponer que dichas acciones no son obligatorias equivaldría a restar efecto útil a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y reduciría injustamente la esfera de protección a la que legítimamente pueden aspirar las personas sujetas a la jurisdicción del Estado.

En tercer lugar, la Primera Sala puntualizó que cuando un Estado firma un tratado se somete a su objeto y fin. Las consideraciones contenidas en el preámbulo de determinado instrumento internacional dirigen esa voluntad, que se completa evidentemente por sus disposiciones normativas en una relación sistémica: el todo se explica por las partes y las partes se explican por el todo. Se concluye que la Convención contra la Desaparición Forzada obliga a prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición forzada de personas y dotarlas de la protección más amplia ante su ocurrencia y efectos.

El cuerpo normativo de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas funda el Comité como mecanismo de monitoreo y supervisión del cumplimiento de sus disposiciones, y establece su mandato para emitir Acciones Urgentes. La competencia para dictar y supervisar AU integra indubitadamente el contenido normativo de la Convención Internacional. Las disposiciones que describen esa competencia son parte de las disposiciones que México aceptó al firmarla y ratificarla. Es difícil pensar que estas acciones, a pesar

de su natural vinculación con el fin principal del tratado, quedaran postergadas a una ratificación posterior o no produjeran ninguna obligación para las autoridades mexicanas ni para la judicatura.

En conclusión, para la Primera Sala:

[...] estas acciones, su cumplimiento y la supervisión judicial de dicho cumplimiento dan contenido específico a la obligación del Estado de garantizar el derecho de las personas a no ser sometidas a desaparición forzada y a la obligación de búsqueda y localización de una persona desaparecida. Por ello, es fundamental que sus familiares u otras personas allegadas, accedan a éstas –entre otros recursos disponibles– a fin de que se determine la suerte o paradero de la víctima directa y se establezcan las responsabilidades de quienes estén involucrados. En criterio de la Primera Sala, las acciones urgentes, su ejecutabilidad, así como su supervisión judicial y constitucional son parte del derecho a un recurso efectivo y, por tanto, del ámbito normativo del derecho de acceso a la justicia.⁹

V. Los derechos a la búsqueda y a la verdad

Al resolver el asunto, la Primera Sala detecta que, a pesar del devastador panorama existente en el país, no quedaba claro cuál debería ser el marco principal que condujera el quehacer de las autoridades cuando se trata de una desaparición forzada. No es que no existieran lineamientos, leyes, mandatos específicos y diversas autoridades competentes; pero lo cierto es que el énfasis en la búsqueda no era del todo evidente y se desdibujaba la diferencia entre la obligación de disciplinar a las autoridades para que no cometan desapariciones forzadas con la obligación que les impone la localización de las personas reportadas como desaparecidas.

¿Cómo salir al paso de esto para crear argumentos que justifican aún más la obligatoriedad de las Acciones Urgentes?

Para la SCJN, una estrategia jurídicamente apropiada era identificar un derecho que permitiera determinar el grado de cumplimiento de las autoridades frente a él. Aunque la Sala no quería participar de la tendencia de engrosar el catálogo de derechos humanos con especificidades innecesarias, sí quería reconocer el contexto doloroso que proviene de la incertidumbre que pesa sobre las personas queridas de quienes están desaparecidos. La Primera Sala quería concretar la obligación de buscar, más allá de la obligación inicial de investigar con el propósito principal de identificar a los responsables e iniciarles eventuales juicios penales.

Por tanto, decidió definir un derecho a la búsqueda, el cual construyó a partir de la sólida jurisprudencia interamericana e internacional, y de las propias reivindicaciones de las organizaciones civiles e instancias gubernamentales especializadas.

⁹ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 127.

En palabras de la Primera Sala:

El derecho de toda persona desaparecida y de sus personas queridas a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles, y en completa coordinación, ejecuten sin dilación –incluso de oficio– de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia en contrario; en ese caso, el derecho a la búsqueda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad hasta mientras son entregados sus personas queridas.

Es conveniente aclarar que, por enfoque diferencial, esta Sala alude a la introducción de una perspectiva de diversidad en los procesos de búsqueda de las personas y en la atención y consideración de las personas que les buscan. La perspectiva de diversidad es el paradigma según el cual se analizan las causas, consecuencias e impactos diferenciados de la desaparición de personas debido al género, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, la edad, entre otros factores de exclusión que determinan la forma y patrones de la desaparición, así como la manera en que las víctimas indirectas lidian con esta violación.¹⁰

Frente al derecho a la búsqueda, la Primera Sala insistió en que las autoridades deberían, en el ámbito de sus competencias y con todos los recursos disponibles, actuar en coordinación para ejecutar todas las acciones necesarias para determinar la ubicación de la persona reportada como desaparecida, siempre bajo la presunción de que está viva. La búsqueda pronta no debe ser comprometida por una comunicación ineficiente entre las instancias de búsqueda y las instancias investigadoras. La persona desaparecida debe ser el centro de todo esfuerzo institucional para encontrarla. Las discusiones sobre competencias exclusivas o excluyentes deben subordinarse a esa finalidad primordial. Las instancias de búsqueda y las instancias de investigación no deberían mirarse con recelo: deben aprender a colaborar de manera eficiente.

En cuanto al derecho a la verdad, la Primera Sala asignó a éste su dimensión más crítica y sensible. Es decir, la SCJN entendió muy bien que la necesidad de verdad atraviesa cualquier violación de derechos humanos. Las víctimas tienen derecho a saber, a conocer y a ser reconocidas. Derecho a saber dónde está la persona que han perdido, derecho a conocer las circunstancias que rodearon –y siguen rodeando– su desaparición, derecho a que se reconozca su sufrimiento. Las víctimas tienen derecho a nombrar y ser nombradas.

Esta sentencia no fue la primera en que la Primera Sala tuvo que lidiar con el contenido y alcance del derecho a la verdad. En el caso *Karla Pontigo*¹¹, la SCJN debía responder a la desolación de la madre de Karla, que había sido privada de un relato sobre el presunto homicidio con base en la evidencia disponible en la averiguación previa. Ahí, la Primera Sala dijo lo siguiente:

Una de las reivindicaciones de las víctimas es que se reconozca el daño que se les ha causado. Es fundamental, por tanto, reconocer que las víctimas han sido agraviadas; algo que sólo puede lograrse a partir de investigaciones conducidas con diligencia y que finalicen con un relato conforme con evidencia exhaustivamente recabada y analizada profesional e imparcialmente. Actitud de la autoridad que será consistente con las aspiraciones de justicia de las víctimas.¹²

En materia de desaparición forzada, la Primera Sala señaló que las víctimas tienen derecho a nombrar el abuso que han sufrido, encontrar a sus personas queridas, identificar a los perpetradores, conocer las causas que originaron las violaciones y a que las autoridades competentes se comprometan con todos estos fines. En opinión de la Suprema Corte:

Una investigación eficaz requiere el desarrollo de vías racionales de investigación; un análisis detenido de los hechos, y una amplia obtención de pruebas, incluidas opiniones de personas expertas en los distintos componentes, antecedentes y consecuencias de la desaparición, así como en los elementos necesarios y eficientes para la búsqueda. De esta forma, el Estado debe asegurar no sólo que las autoridades encargadas de la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas y de la investigación sobre los hechos que culminaron con su desaparición tengan a su alcance los medios requeridos para llevarlas a cabo, sino que éstos sean efectivamente utilizados para realizar las diligencias y averiguaciones con prontitud. Los errores, descuidos, dilaciones injustificadas de estas investigaciones conllevan violaciones al derecho a la verdad e impiden el acceso a la justicia.¹³

La verdad es un reconocimiento del sufrimiento de las víctimas. La verdad no es cualquier versión dijo la Primera Sala. Las explicaciones para los hechos inconsistentes con la evidencia disponible o producto de una selección o interpretación arbitraria de la misma no satisfacen el derecho a la verdad. La Primera Sala de manera profundamente significativa, afirmó que la verdad se construye en consenso; es decir, las versiones y explicaciones de las víctimas deben ser consideradas y, en todo caso, éstas deben ser convencidas por las autoridades;

¹¹ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1284/2015, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 13 de noviembre de 2019.

¹² *Ibid.*, párr. 103.

¹³ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 92.

es difícil asociar finalidades reparatorias a una verdad impuesta o donde las víctimas no se sienten representadas o tomadas en cuenta.

Esta consideración y relevancia que la sentencia da al derecho a la verdad –ampliamente desarrollado por los estándares de derechos humanos– surgió particularmente de la vocación de la Primera Sala de acercarse respetuosamente al sufrimiento de las víctimas. La intención constante fue la de brindar un trato dignificante a las víctimas que eran parte de la controversia y a las víctimas que podrían apropiarse de las consideraciones de la sentencia. Con las limitaciones que da la distancia, la Primera Sala comprendió que el problema de desaparición forzada atraviesa la vida de los familiares, compromete su paz y los coloca en un punto intermedio donde la incertidumbre es una forma de vida.

Como una fundamental nota al margen, debe destacarse que, durante la escritura del presente artículo, la Primera Sala adoptó una nueva decisión: el amparo en revisión 51/2020¹⁴, en el cual profundizó sobre los lineamientos de búsqueda, confirmó la existencia del derecho a la búsqueda y, de manera muy notable, elaboró sobre la necesidad de una reparación integral para estos trágicos eventos.

VI. El camino hacia el futuro: ¿Serán obligatorias todas las decisiones del Comité?

Resta para la SCJN enfrentar preguntas centrales y directas sobre la justiciabilidad en sede interna de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o de las resoluciones dictadas por los comités monitores de los tratados como consecuencia del sistema de peticiones individuales. Hasta ahora, y a pesar del avance que esta sentencia representa, la Suprema Corte carece de una aproximación identificable y definitiva sobre si las juezas del país deben o no forzar el cumplimiento de una sentencia regional o una recomendación internacional en sede interna; es decir, si un juez de amparo puede condenar al Estado mexicano a cumplir una resolución de las instancias internacionales en favor de una persona específica.

Me parece que la discusión por venir será, entonces, si las sentencias o recomendaciones crean o no un derecho subjetivo con determinada expectativa de cumplimiento que trasciende la supervisión de la Corte Interamericana o de los comités monitores. Queda para la reflexión si el borramiento paulatino de las fronteras entre las decisiones judiciales externas e internas, nos conducirá a la convicción de que lo correcto sería que los derechos creados por un fallo condenatorio en sede regional o internacional sean materia de adjudicación o reclamo en la jurisdicción constitucional nacional. Adoptar esa posición significaría aceptar que si tenemos fuentes múltiples de derechos, tendríamos que acceder a múltiples recursos para hacerlos efectivos.

Mirada desde el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas



¿Están obligadas las autoridades del Estado parte a implementar las Acciones Urgentes decretadas por el Comité contra la Desaparición Forzada?

Juan José López Ortega¹

I. Sobre la naturaleza jurídica o simplemente humanitaria del procedimiento de acción urgente

Una de las decisiones más trascendentales en cuanto a derechos humanos, posiblemente la más importante dictada en el ámbito nacional desde la entrada en vigor de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, tiene que ver con la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) recaída en el proceso de amparo en revisión 1077/2019, que declaró vinculantes y, por tanto, obligatorias para las autoridades de México las recomendaciones hechas por el Comité contra la Desaparición Forzada (CED, por sus siglas en inglés) en el marco del procedimiento de acción urgente. Una decisión cuya importancia trasciende al ámbito nacional, pues toma partido en aspectos clave de la aplicación de la Convención Internacional, como es la naturaleza jurídica o simplemente humanitaria de las acciones urgentes, que ha centrado el debate doctrinal sobre la configuración de este mecanismo internacional de protección de los derechos humanos.

Para la SCJN, las recomendaciones dictadas por el Comité en aplicación de las acciones urgentes son obligatorias para el Estado parte, debido a la naturaleza convencional de este instrumento, lo que permite sostener su carácter jurídico y, por ende, obligatorio para las autoridades del Estado parte. Sin embargo, tradicionalmente ha predominado el considerar a la acción urgente como un procedimiento humanitario, una suerte de buenos oficios realizados por los organismos internacionales ante las autoridades nacionales para prevenir la violación de un derecho o reclamar el cese de la violación si esta ya se ha producido.

Esta consideración, mucho más evidente en los procedimientos temáticos y especiales, también goza de un amplio predicamento en el caso de los órganos de tratado. Se basa en que, a diferencia de las comunicaciones individuales, con la acción urgente no se persigue atribuir responsabilidad al Estado o a sus agentes, de modo que si el Estado se encuentra obligado a rendir cuentas de su actuación, no es por la existencia de una sanción, sino en virtud de un mecanismo externo de control que limita la discrecionalidad nacional al propiciar que entre en juego una forma de control

¹ El autor es Magistrado de la Audiencia Provincial de Madrid. Miembro del Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas.

jurídicamente más débil; pero también más eficaz como es la presión de la comunidad internacional y la vigilancia de la sociedad civil.

Ahora bien, aun reconociendo las importantes diferencias que existen entre los diversos procedimientos establecidos en la Convención Internacional (acciones urgentes vs. comunicaciones individuales) no se puede pasar por alto que, dado que forma parte de la Convención, el mecanismo de acción urgente cuenta con una apoyatura jurídica que lo hace obligatorio para las autoridades del Estado parte.

A la base convencional de la acción urgente y al efecto útil de la misma en el ámbito nacional, se refiere la decisión de la SCJN para extraer como consecuencia la obligación de cumplir las recomendaciones del Comité. Como se establece en la sentencia, a modo de conclusión de una rica y argumentada decisión:

Suponer que las Acciones Urgentes no establecen obligaciones a cargo de las autoridades responsables, susceptibles de ser supervisadas constitucional y judicialmente, es restar efecto útil a la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, disminuir injustificadamente la esfera de protección de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado mexicano y contradecir las determinaciones del gobierno mexicano, quien no solo adoptó, ratificó e incorporó a su régimen jurídico interno el contenido específico del tratado, sino que ha reiterado su compromiso con el cumplimiento de las Acciones Urgentes².

Además, como la SCJN se encarga de recordar, si se tiene en cuenta que la acción urgente es un procedimiento en cuya virtud el Comité se hace cargo de la necesidad de que una persona desaparecida sea buscada sin dilación³, resulta evidente la conexión entre este instrumento de garantía y la obligación de buscar a la persona desaparecida. El artículo 30.1 de la Convención Internacional lo establece al concretar que la finalidad de este procedimiento reside en que se busque y localice a la persona desaparecida.

Por este motivo, nada hay de extraño en que la búsqueda urgente y localización de la persona desaparecida ocupe el lugar central en la argumentación de la SCJN, hasta el punto de constituir una de las aportaciones más relevantes de la sentencia, en la que se reconoce la existencia de un derecho a la búsqueda, el cual se configura como un derecho autónomo y que también se considera como un medio para satisfacer los derechos de las víctimas a la justicia y a la verdad.

De acuerdo con ello, centraré este comentario en el reconocimiento del derecho a la búsqueda y su relación con la obligación de investigar; me referiré, después, a la exigencia de que la investigación se desarrolle diligentemente como medio para evitar

² México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 132.

³ *Ibid.*, párr. 127.

la impunidad; y concluiré con una reflexión sobre la finalidad del procedimiento de acción urgente que debe estar orientado a la búsqueda con vida de la persona desaparecida.

II. El derecho a la búsqueda como medio de asegurar la efectividad del derecho de las víctimas a la justicia y a la verdad

Existe un derecho a la búsqueda, esto es, el derecho de todas las personas desaparecidas y de sus seres queridos a que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles, y en completa coordinación, ejecuten sin dilación -incluso de oficio- de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reserva de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia de lo contrario; en este caso, el derecho a la búsqueda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad hasta mientras son entregados a sus personas queridas⁴.

Si el CED se encargó de dejar claro en los Principios Rectores para la Búsqueda de las Personas Desaparecidas que de la Convención Internacional resulta para los Estados el deber de buscar y localizar a las personas desaparecidas, la SCJN no ha tenido inconveniente en deducir, como corolario de esta obligación internacional, el derecho de las víctimas a que las autoridades realicen todas las acciones necesarias, empleando todos los recursos y medios disponibles, para determinar la suerte de la persona desaparecida bajo la presunción de que está viva. En ello, precisamente, reside el contenido esencial e inderogable del derecho a la búsqueda, entendido además como medio para hacer efectivo el derecho de las víctimas a la justicia y a la verdad.

La relación entre búsqueda e investigación es tan estrecha que generalmente se presentan como dos realidades indisociables. Como la SCJN recuerda en su sentencia, “la búsqueda de las personas desaparecidas con la intención de establecer su suerte o paradero y la investigación sobre los hechos que originaron la desaparición es un momento crítico para las víctimas y sus legítimas aspiraciones de verdad y justicia”⁵.

Una cuestión nuclear para la efectividad de los derechos de las víctimas, que el Comité aborda en los Principios Rectores y la SCJN, en su sentencia, es el momento en que la búsqueda puede cesar. El punto de partida es la presunción de vida⁶, que obliga a que la búsqueda continúe “hasta que se determine con certeza la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida”⁷. A partir de este estándar, en los

⁴ *Ibid.*, párr. 108.

⁵ *Ibid.*, párr. 83.

⁶ Contenida en el principio 1 de los Principios Rectores para la Búsqueda de las Personas Desaparecidas.

⁷ CED, *Principios Rectores para la Búsqueda de las Personas Desaparecidas*, aprobados por el Comité contra la Desaparición Forzada en su 16^a período de sesiones del 8 al 18 de abril de 2019, principio 7.1.

Principios Rectores se contemplan diversas hipótesis: que la persona desaparecida sea encontrada con vida o sin ella; que la identificación de sus restos sea parcial o que no exista la posibilidad de encontrar a la persona desaparecida⁸. En todos estos casos, la mayor dificultad consiste en elaborar el relato sobre el destino de las personas desaparecidas, reto que se acrecienta cuando no se hallan con vida o no se recuperan sus restos.

Uno de los inconvenientes más serios que tiene el concebir la búsqueda como indisolublemente unida a la investigación reside en que tiende a relegar los intereses de las víctimas, convirtiendo la búsqueda en una finalidad accesoria o secundaria de la investigación, pues lo relevante es establecer la responsabilidad de los perpetradores. Además, la satisfacción del derecho a la verdad, entendido como construcción de un relato, también se resiente, puesto que la única reconstrucción a la que las víctimas tienen derecho es a la elaboración de una verdad forense, es decir, la que resulta del proceso penal, la cual es muy limitada por su propia naturaleza.

Para superar estos inconvenientes, el Comité ha insistido en que la búsqueda debe estar centrada en las víctimas, lo que, entre otras cosas, supone que las familias tienen derecho a participar activamente en el proceso de búsqueda, a ser informadas de las acciones emprendidas, y a que sus opiniones y la información que proporcionen sean consideradas por las autoridades.

De todos estos aspectos, se hace eco en la sentencia de la SCJN al subrayar la relación entre la búsqueda y los derechos de las víctimas a la justicia y a la verdad. Y es que, por un lado, en cuanto al derecho de acceder a la justicia, entendido como el derecho a obtener una respuesta del sistema jurídico, las víctimas no esperan obtener cualquier respuesta, sino, como advierte la sentencia, una que sea “producto de una investigación exhaustiva e imparcial, conducida a partir de la presunción de vida de la persona desaparecida, empeñada y comprometida con su hallazgo y en la persecución de sus responsables”⁹. Y añade:

Es crucial -entonces- que las pretensiones de justicia de las víctimas y las informaciones que estas entreguen sean suficientemente consideradas en estos procesos, los cuales deben orientarse a la localización con vida de las víctimas, la determinación de la verdad, y la persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos, como componentes esenciales del ámbito normativo del derecho de acceder a la justicia cuando se trata de desaparición forzada de personas¹⁰.

Disponible en <https://hchr.org.mx/camp/principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada/>

⁸ *Ibid.*, principios 7.2, 7.3 y 7.4

⁹ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 86.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 87.

Por otra parte, en cuanto al derecho a la verdad, es cierto que las víctimas tienen derecho a un relato que reconozca su sufrimiento; pero este tampoco se satisface con cualquier narración, sino con aquella que es producto de una investigación exhaustiva, seria, imparcial, conducida por el Ministerio Público, que además tenga en cuenta las versiones y explicaciones de las víctimas, quienes han de sentirse suficientemente consideradas. Como establece la sentencia:

La verdad consistirá, más que nada, en la entrega de un relato correspondiente con los hechos, suficientemente probado y surgido de una investigación exhaustiva y diligentemente conducida. La verdad no es cualquier versión; las explicaciones para los hechos inconsistentes con la evidencia disponible o producto de una selección o interpretación arbitraria de la misma no satisfacen el derecho a la verdad. La verdad se construye idealmente en consenso. Es decir, las versiones y explicaciones de las víctimas deben ser consideradas y, en todo caso, estas deben ser convencidas por las autoridades; es difícil asociar finalidades reparatorias a una verdad impuesta o donde las víctimas no se sienten representadas o tomadas en cuenta¹¹.

Validar los derechos de las víctimas exige, además, que se concilie su interés centrado en la búsqueda y la reparación con el fin del proceso penal, el cual está orientado a hacer efectiva la responsabilidad de los perpetradores. El CED, consciente de este antagonismo, en sus Principios Rectores recuerda la necesidad de que la búsqueda se interrelacione con la investigación penal, al mismo tiempo que potencia la búsqueda como una obligación autónoma y distinta de la investigación penal de los hechos. Así pues, se trata de potenciar ambos procesos que se refuerzan mutuamente, asegurando que se desarrollen con la misma energía y efectividad¹².

La decisión de la SCJN parte de esta misma idea, al establecer que debe aspirarse a una convergencia entre los diversos intereses, los de la búsqueda y la investigación. Una convergencia que en el caso de la desaparición forzada de personas implica que:

El Ministerio Público adecue su actuación a la finalidad primordial de las víctimas: el hallazgo con vida de sus personas queridas. Así, cada acto del proceso de investigación debe orientarse a la localización con vida de las víctimas, la determinación de la verdad, y la persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos. En tal sentido, cuando el Estado tiene conocimiento de una desaparición tiene el deber de iniciar una investigación exhaustiva, diligente e imparcial, aun cuando no se haya presentado denuncia formal¹³.

¹¹ *Ibid.*, párr. 93.

¹² CED, *Principios Rectores para la Búsqueda de las Personas Desaparecidas*, aprobados por el Comité contra la Desaparición Forzada en su 16ª período de sesiones del 8 al 18 de abril de 2019, principio 13. Disponible en <https://hchr.org.mx/camp/principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada/>

¹³ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019,

III. La garantía de la investigación eficaz como medio para evitar la impunidad

Una investigación eficaz, conducida diligentemente por el Ministerio Público, es la primera condición para evitar la impunidad, así es como lo recuerda la SCJN en la sentencia que emitió, parafraseando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴.

Sobre este tema, el CED, en su informe sobre la visita realizada a México a finales de 2021, constató una situación de casi absoluta impunidad, la cual está estrechamente relacionada con el delito de desaparición forzada, que se identifica con el paradigma del crimen perfecto¹⁵. Los datos son muy reveladores: solo un porcentaje mínimo de las denuncias de desaparición de personas llegan a judicializarse (entre el 2 y el 6 por ciento) y solo se han dictado 36 sentencias a nivel nacional en casos de desaparición forzada.

Como ya puso de manifiesto la Corte Interamericana, y ahora recuerda la sentencia de la SCJN, la impunidad es un factor criminógeno que favorece la reproducción y el encubrimiento de este crimen. Para el Comité, además, constituye un factor de revictimización, socava la confianza de la ciudadanía en las instituciones y compromete cualquier estrategia dirigida a prevenir y erradicar la desaparición forzada¹⁶.

Ciertamente, son muchas y muy variadas las causas que favorecen una situación de impunidad generalizada. De entre todas, destaca la forma en que se conducen las investigaciones. En el caso resuelto por la SCJN, por ejemplo, la investigación se hizo de forma tan deficiente que la sentencia de la jueza de distrito la calificó como errática e inconsistente.

También durante su visita, el CED detectó importantes déficits en las investigaciones. En su informe, dejó constancia de que con frecuencia se sustituyen las investigaciones de campo por el envío de oficios que quedan sin respuesta, o se siguen hipótesis sin fundamento o basadas en prejuicios y estereotipos de las personas desaparecidas¹⁷.

Cabe mencionar que algunos de los defectos observados por el Comité se dieron en el caso del amparo resuelto por la SCJN. Los hechos se refieren a la desaparición de un joven de 16 años, a quien un grupo de civiles y policías detuvieron en el lugar de trabajo informando al empleador que el motivo de la detención era que había sido señalado

Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 95.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 97.

¹⁵ CED, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención* (CED/C/R.9 Hallazgos), versión avanzada no editada, 12 de abril de 2022, párr. 43. Disponible en <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contr-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

¹⁶ *Ibid.*, párr. 27.

¹⁷ CED, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención*, (CED/C/R.9 Observaciones y recomendaciones), versión avanzada no editada, 12 de abril de 2022, párr. 10. Disponible en <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contr-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

como cómplice de un robo. Inmediatamente después de conocer este hecho, la madre del menor intentó obtener información de las autoridades sobre el paradero de su hijo y al no conseguirlo, intentó denunciar la desaparición; sin embargo, el representante del Ministerio Público rehusó recoger la denuncia hasta que transcurrieran 72 horas, un tiempo crucial para hallar con vida al menor cuyo paradero todavía se ignora.

En cuanto a este último hecho (la tardanza en iniciar el proceso de búsqueda), el Comité, en sus Principios Rectores, ha insistido en la exigencia de que las autoridades inicien la investigación sin demora, tanto la dirigida a establecer la responsabilidad penal como la que persigue localizar a la persona desaparecida.

Tan pronto como las autoridades encargadas de la búsqueda tengan conocimiento, por cualquier medio, o tengan indicios de que una persona haya sido sometida a desaparición, deben iniciar las acciones de búsqueda de forma inmediata, sin ninguna demora o dilación y de manera expedita.

La legislación nacional y las autoridades competentes deberán garantizar que el inicio de las actividades de búsqueda y localización de las personas desaparecidas no esté condicionado a plazo alguno, ni siquiera de horas, de manera que dichas actividades se emprendan de forma inmediata¹⁸.

Esta obligación, sin embargo, no fue respetada por el fiscal que tuvo a su cargo la investigación. En la sentencia de la SCJN, se deja constancia de que la fiscalía responsable incurrió en una demora en las acciones emprendidas y no dio seguimiento oportuno al caso para dar con el paradero de la persona reportada como desaparecida; falló al establecer líneas de investigación que le permitieran identificar patrones; omitió considerar el contexto en que acontecieron los hechos y desatendió su deber de realizar una investigación inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial; se limitó a realizar citaciones y girar oficios, obteniendo la comparecencia de algunos elementos de la policía y de la Secretaría de Marina, cuyas declaraciones, sin embargo, no fueron contrastadas con las realizadas por los testigos de la detención; no estableció una línea de investigación clara ni consideró que varias personas fueron desaparecidas en la misma colonia; tampoco estableció una línea cronológica de lo sucedido con el desaparecido después de su detención, a pesar de contar con información aportada por diversos testigos, ni monitoreó sus comunicaciones para localizarlo; realizó de forma incompleta el proceso de identificación de los restos encontrados en fosas clandestinas y ni siquiera se hizo caso a la información proporcionada por la madre de la víctima respecto al paradero de su hijo.

La conclusión es terminante. La autoridad no adoptó las medidas razonables conforme a las circunstancias del caso para encontrar a la víctima con vida; el fiscal perdió

¹⁸ CED, *Principios Rectores para la Búsqueda de las Personas Desaparecidas*, aprobados por el Comité contra la Desaparición Forzada en su 16^a período de sesiones del 8 al 18 de abril de 2019, principio 6. Disponible en <https://hchr.org.mx/camp/principios-rectores-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-comite-contra-la-desaparicion-forzada/>

tiempo y recursos; su actuación perjudicó los derechos de la víctima y contribuyó a la incertidumbre sobre lo ocurrido. En fin, la ineficiencia de las autoridades responsables propició la impunidad, lo que facilita y promueve la repetición de estos hechos.

Con estos antecedentes, nada hay de extraño en que la SCJN se vea obligada a recordar cuál es el contenido de la garantía de la investigación eficaz y su importancia para salvaguardar los derechos de las víctimas:

Una investigación eficaz requiere el desarrollo de vías racionales de investigación; un análisis de los hechos, y una amplia obtención de pruebas, incluidas opiniones de personas expertas en los distintos componentes, antecedentes y consecuencias de la desaparición, así como en los elementos necesarios y eficientes para la búsqueda. De esta forma, el Estado debe asegurar no solo que las autoridades encargadas de la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas y de la investigación sobre los hechos que culminaron con su desaparición tengan a su alcance los medios requeridos para llevarlas a cabo, sino que estos sean efectivamente utilizados para realizar las diligencias y averiguaciones con prontitud. Los errores, descuidos, dilaciones injustificadas de estas investigaciones conllevan violaciones al derecho a la verdad e impiden el acceso a la justicia¹⁹.

En suma, para que la investigación pueda ser efectiva y sea realizada conforme a los estándares internacionales, tiene que ser rápida, diligente, completa, exhaustiva, imparcial, que se inicie de oficio y sea idónea para conducir tanto a la identificación y castigo de los responsables como a la búsqueda y localización de la persona desaparecida, aspectos que constituyen el eje argumental de la sentencia de la SCJN.

IV. Consideraciones sobre la aplicación del mecanismo de acción urgente

El procedimiento de acción urgente es el mecanismo más utilizado de cuantos se recogen en la Convención Internacional. En los primeros 10 años de haber sido constituido el CED, se han registrado más de 1.500 acciones urgentes, de las cuales una tercera parte se refieren a hechos ocurridos bajo la jurisdicción de las autoridades mexicanas.

El incuestionable éxito de este instrumento se debe a muchos factores. De entre ellos, destaca su carácter imperativo para el Estado parte desde que ratifica la Convención; aunque también está el hecho de que el CED continúa evaluando con criterios muy amplios la admisibilidad de este mecanismo. Esto, a su vez, es consecuencia del peso que aún tiene la consideración de la acción urgente como un procedimiento teñido de un marcado carácter humanitario, así como del hecho de que buena parte de los Estados que han ratificado la Convención no reconocen todavía la competencia del Comité para recibir comunicaciones individuales (México, por ejemplo, hasta finales

¹⁹ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 92.

de 2020 no reconoció dicha competencia del CED); de tal modo que, en estos casos, la acción urgente es el único medio con que cuentan las víctimas para recabar la intervención del Comité.

Morir de éxito también es posible, una eventualidad que no hay que menospreciar. Por ello, en la medida en que los Estados parte reconozcan la competencia para recibir comunicaciones individuales, el Comité debería ser más estricto a la hora de evaluar la admisibilidad de las solicitudes de acción urgente, fundamentalmente, en los dos aspectos siguientes: primero, en que su finalidad es la búsqueda de la persona desaparecida, y su principal propósito, el hallazgo con vida de dicha persona; y segundo, que su fundamento es la urgencia, pues solo la necesidad de recabar la intervención inmediata de las autoridades nacionales justifica la aplicación de este mecanismo.

A diferencia de lo que sucede con las comunicaciones individuales, que exigen el agotamiento de los recursos internos como un requisito de admisibilidad, la petición de acción urgente solo requiere que se haya presentado la denuncia del caso previamente y en la forma debida a los órganos competentes del Estado parte, de tal modo que la denuncia en el ámbito interno y en el internacional pueden darse de manera simultánea. La intervención del Comité, por tanto, no es subsidiaria de la actuación de las autoridades nacionales, sino complementaria, ya que su finalidad no es establecer la responsabilidad del Estado, sino colaborar con él hasta que la suerte de la persona desaparecida se encuentre totalmente esclarecida.

La diversa naturaleza de estos instrumentos también tiene consecuencias en la finalidad que cada uno persigue. A través de la comunicación individual, puede denunciarse el incumplimiento de cualquier obligación establecida en la Convención Internacional, mientras que la finalidad del procedimiento de acción urgente consiste únicamente en buscar y localizar a la persona desaparecida. A ello, el Comité ha añadido otras garantías adicionales, pero solo por su relación instrumental con la obligación de búsqueda, como son: el deber de investigar; proteger al denunciante, familiares y allegados del desaparecido; y ciertas medidas de reparación en cuanto contribuyen a hacer efectivo el derecho a la búsqueda.

Así pues, siendo la finalidad de este mecanismo buscar y localizar a la persona desaparecida con rapidez y prontitud para hallarla con vida, el rasgo definitorio de este mecanismo, como su propia denominación lo indica, es la urgencia, lo que debería resultar en la exigencia de una proximidad temporal entre el inicio de la desaparición y la presentación de la petición de acción urgente, pues cuanto más tiempo transcurra, menores serán las posibilidades de hallar con vida a la persona desaparecida.

A pesar de ello, el CED al elaborar sus métodos de trabajo renunció a exigir que la petición se formulase en un plazo determinado, reservándose, no obstante, la facultad de determinar caso por caso la concurrencia de este presupuesto. Lo cierto es que la ausencia de toda mención a la exigencia de inmediatez entre el inicio de la desaparición y la solicitud de acción urgente ha propiciado una práctica que elude cualquier consideración sobre la necesidad de intervenir urgentemente, lo cual ha posibilitado

el registro de peticiones por desapariciones acontecidas varios años atrás, en las que la necesidad de intervenir existe, pero ha dejado de ser urgente.

Quizás en el futuro haya que revisarlo a medida que se vaya generalizando la competencia del Comité para recibir comunicaciones. De hacerlo, en contra de lo que a primera vista pudiera parecer, los derechos de las víctimas no se resentirían, pues estos casos pueden reconducirse a la presentación de comunicaciones individuales, incluso con la posibilidad de solicitar la adopción de medidas cautelares.

Sobre la obligatoriedad del cumplimiento de las Acciones Urgentes del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, Amparo en Revisión 1077/2019: una opinión de la Secretaria del Comité

Albane Prophette-Pallasco¹

Cuando un Estado ratifica la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, oficializa frente al mundo su compromiso en contra de este delito. De esta forma, se vuelve “Estado parte”: parte del grupo de Estados que incluyen dentro de sus metas la implementación de la Convención; parte de los Estados que expresan su disponibilidad para aprender del Comité contra la Desaparición Forzada (CED, por sus siglas en inglés) y de otros Estados, para reconocer sus retos, aprender de los mismos y compartir sus buenas prácticas. Asimismo, es parte de los Estados que aceptan a la Convención como una guía de su actuar diario en materia de desapariciones forzadas.

Como lo resaltan los criterios jurisprudenciales que se desprendieron del amparo en revisión 1077/2019, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de México (SCJN), “el espíritu de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas es prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición forzada, así como dotar a las personas de la protección más amplia ante su ocurrencia y efectos.”² En otras palabras, ratificar la Convención se puede comparar a la firma de un contrato con la sociedad y el mundo, para erradicar y prevenir las desapariciones forzadas, y reparar los daños sufridos por las víctimas.

Pero la ratificación no es suficiente ya que, en sí, no garantiza la implementación de la Convención y de las recomendaciones del CED. Y es que dicha implementación solo es posible cuando los agentes del Estado que trabajan a diario para buscar a las personas desaparecidas, investigar las desapariciones y acompañar a las víctimas la reconocen como línea de acción para sus actividades diarias. Así pues, su aplicación requiere de la acción concreta y comprometida de todas las autoridades nacionales competentes.

¹ La autora es Secretaria Ejecutiva del Comité contra la Desaparición Forzada.

² México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 7, Tomo II (Ciudad de México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021), p. 1202. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/publicaciones-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion/gaceta/detalle/7/2021-11-30>

El amparo en revisión, así como los criterios jurisprudenciales que lo acompañan, son un paso muy importante en este sentido. Constituyen un pronunciamiento histórico ya que, por primera vez, la más alta instancia de un Estado parte afirma que todas las autoridades del Estado deben dar efecto a las recomendaciones estipuladas por el Comité bajo el procedimiento de acciones urgentes.

Tal afirmación es clave para permitir el avance en la búsqueda, investigación y reparación de las desapariciones forzadas, así como para progresar en la lucha contra la impunidad, que sigue caracterizando a cada caso de este tipo de delito. Asimismo, establece una herramienta de mucho potencial para lograr que las recomendaciones transmitidas al Estado parte en el contexto de las acciones urgentes sean útiles para las víctimas, las autoridades del Estado y la sociedad en su conjunto, ya que se convierten en una fuente de derechos y obligaciones.

El procedimiento de acciones urgentes, en efecto, no tiene utilidad alguna si las autoridades nacionales a cargo de la búsqueda e investigación consideran que no tienen obligación de tomar en cuenta las recomendaciones del Comité. Tal postura va definitivamente en contra del principio de buena fe pero, desgraciadamente, sigue siendo una realidad en muchos países. Equivale a decir que ratificar la Convención no tiene impacto, que la firma de este “contrato en contra de las desapariciones forzadas” no tiene valor alguno. Esta posición impide cualquier avance en materia de derechos humanos y fomenta una actitud negativa del Estado hacia la Convención.

La decisión de la SCJN está claramente en contra de este tipo de razonamiento y se debe saludar. Al respecto, cabe resaltar la importancia de que el amparo en revisión y los criterios jurisprudenciales recuerdan los derechos y obligaciones contenidos en la Convención. Este recordatorio la inscribe dentro del orden jurídico interno que todas las autoridades deben cumplir. De esta manera, la tesis 1a./J. 34/2021 (11a.) establece que “al verificar las acciones u omisiones de las autoridades obligadas a acatar las acciones urgentes adoptadas por el Comité contra la Desaparición Forzada, se reconoce a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas como fuente de derechos constitucionales”³.

Con esta afirmación, la SCJN recuerda que la Convención no tiene como fin crear objetivos inalcanzables, sino más bien, plasmar en un tratado internacional los principios fundamentales e imprescindibles que los Estados deben implementar para erradicar y prevenir las desapariciones forzadas. Esto constituye una fuente de confianza y esperanza para el Comité, su Secretaría y, ante todo, para las víctimas.

La confianza y esperanza resultan en primer lugar de que, con esta decisión, el Estado afirma que escucha y toma en cuenta las recomendaciones del CED, y tiene una intención de implementarlas.

Aceptar el carácter obligatorio de las acciones urgentes es efectivamente afirmar que las autoridades deben tomar acción concreta para aplicar la Convención, buscar y localizar a las personas desaparecidas. Obviamente, esto no garantiza que las acciones tomadas permitan conseguir el resultado perseguido, que es el regreso de las personas desaparecidas a su casa; no obstante, da la esperanza de que tales lineamientos se conviertan en un incentivo para que las autoridades hagan todo lo posible para buscar y localizar a la persona desaparecida conforme a los principios de la Convención y la jurisprudencia del Comité.

En segundo lugar, la confianza y esperanza también nacen de la afirmación hecha por la SCJN acerca de que la implementación de las recomendaciones transmitidas mediante las acciones urgentes debe dar lugar a una supervisión judicial y constitucional. Según lo resaltado en la tesis 1a./J. 34/2021 (11a.), “es imprescindible supervisar judicial y constitucionalmente que la búsqueda de personas y la investigación sobre los hechos violatorios y sobre la identidad de los responsables no sólo se complementen, sino que se coordinen eficientemente y con la utilización de todos los medios institucionales disponibles, incluidos los provenientes del derecho internacional”⁴. De esta manera, la SCJN declara que el Estado se debe hacer garante de la debida implementación de los recursos y procedimientos contra las desapariciones forzadas por parte de las autoridades competentes, y que las acciones tomadas deben dar lugar a una supervisión.

Dicha supervisión no tiene como fin entrar en una lógica sancionadora. Más bien, permite el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas e incentivo para que todas las autoridades tomen acción efectiva y adecuada. También permite que la sociedad en su conjunto pueda saber qué pasa, por qué la búsqueda de una persona desaparecida o la investigación de su caso no avanzan, o qué pasos positivos se han dado.

Tal dinámica es central para permitir a las víctimas hacer un uso pleno de las acciones urgentes que, toca recordarlo, son un mecanismo creado por los Estados mismos para apoyar a las víctimas, para darles acceso a un *habeas corpus* internacional. En efecto, tras el amparo en revisión y los criterios jurisprudenciales desarrollados en esta ocasión, una víctima que haya presentado una petición de acción urgente al Comité ya puede exigir la implementación de las recomendaciones, y nadie puede negarle este derecho: si las autoridades no logran cumplir con las recomendaciones o intervienen de forma incompatible con la Convención, deben explicar por qué. Y las instancias más altas del Estado deben investigar lo ocurrido, identificar los retos encontrados, señalarlos al Comité y buscar alternativas. En caso de acción u omisión que no sea compatible con la Convención o recomendaciones del CED, los agentes encargados deben rendir cuentas y el Estado debe sancionar.

Frente a la impunidad casi absoluta de las desapariciones forzadas en México, esta lógica de supervisión es prioritaria. En efecto, asegurar que la obligación de cumplir

⁴ *Ibid.*, p. 1196.

con las recomendaciones del Comité es acompañada por un mecanismo de supervisión se convierte en un incentivo para que las autoridades competentes tomen acción conforme a la Convención. Esperemos que así sea.

También esperamos que tanto la aceptación del carácter obligatorio de las acciones urgentes como la instauración de una responsabilidad y mecanismos de supervisión permitan un diálogo cada vez más constructivo y eficaz entre las autoridades del Estado y el CED. La existencia de un compromiso real para implementar las recomendaciones abre la puerta a espacios de intercambios orientados a un objetivo común: localizar a las personas desaparecidas. También permiten que las recomendaciones del Comité sean consideradas como lo que son: una herramienta de apoyo, una guía basada en los principios de la Convención, que debe facilitar el intercambio de información relevante entre las partes interesadas.

A menudo, los Comités de la ONU y otros mecanismos de derechos humanos se presentan como fuentes de crítica sistemática, con procedimientos largos que no tienen la capacidad de intervenir rápidamente cuando es necesario. La experiencia del CED con las acciones urgentes demuestra que esa percepción no es correcta: el Comité puede intervenir rápidamente para hacer visibles los casos y solicitar a las autoridades de los Estados que adopten medidas de forma inmediata. En ocasiones, la intervención ha desencadenado cambios inmediatos y ha logrado un impacto sobre el terreno. A la fecha de la presente publicación, la labor del Comité ha contribuido a la localización de más de 431 personas desaparecidas, de las cuales 400 se han encontrado con vida. Además, ha dictado medidas de protección a favor de cientos de familiares y allegados por medio del mecanismo de acciones urgentes.

Este resultado solamente es posible con la contribución y colaboración de los Estados partes concernidos. Y esta colaboración puede tener consecuencias positivas cuando se realiza de manera constructiva, con buena fe, confianza y respeto. La decisión adoptada por la SCJN contiene todos los elementos necesarios para ello y establece un precedente modelo para todas las jurisdicciones del mundo. Su implementación real por todas las autoridades del país es ahora necesaria y urgente. El Comité y su Secretaría están acá para ayudar y quedan convencidos de la importancia de promover la Convención para prevenir, erradicar, reparar y sancionar las desapariciones forzadas.

Mirada desde las autoridades encargadas de implementar las Acciones Urgentes



Acciones Urgentes, desaparición forzada y parámetro de control constitucional

Karla I. Quintana Osuna¹

I. Introducción

El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado, principalmente a partir de las criminales prácticas de las dictaduras latinoamericanas de los años setenta, el concepto de lo que es la *desaparición forzada de personas*, así como los estándares sobre su prohibición absoluta y las obligaciones de los Estados para prevenirla y garantizar que ninguna persona sea sometida a ésta.

Por otro lado, es importante tomar en consideración la forma en la que el derecho internacional, de manera general, ha ido permeando el derecho constitucional interno. En ese sentido,

[...] el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional han tenido una relación que ha oscilado entre la cercanía y el rechazo. No obstante, a partir, al menos, de fines del siglo XX y principios del XXI, el diálogo se ha intensificado y, cada vez más, tenemos un diálogo jurisprudencial más continuo entre los tribunales internacionales y las cortes constitucionales que incorporan conceptos de ambas disciplinas. Este acercamiento, sin embargo, implica desafíos tanto en la teoría como en la práctica en virtud de la naturaleza misma de los órganos que están encargados de interpretar y aplicar los respectivos instrumentos jurídicos, en unos casos, los tratados internacionales, y en otros, las constituciones nacionales.²

Así pues, el presente documento trata sobre esta relación y sobre los avances que ha tenido la protección contra la desaparición forzada de personas en sede universal, el desarrollo de las Acciones Urgentes desde el sistema de Naciones Unidas –por ser la materia a la que se refiere el presente libro–, México ante el Comité contra las desapariciones forzadas y, por último, los retos y avances en relación con la obligatoriedad de las decisiones emitidas por órganos internacionales en sede constitucional en México, especialmente, en cuanto a las Acciones Urgentes.

¹ Comisionada Nacional de Búsqueda de Personas en México. Agradezco el apoyo prestado por David Donato García Juárez.

² Quintana Osuna, Karla. I. *El control de convencionalidad: Un estudio del derecho interamericano de los derechos humanos y del derecho mexicano, Retos y perspectivas*. Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 2019, p. 9.

II.

La preocupación de la comunidad internacional en relación con el fenómeno de las desapariciones forzadas puede situarse en diversos momentos históricos; sin embargo, debe señalarse que, a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, la cuestión sobre las desapariciones de personas en el mundo tomó un enfoque de respuesta institucional internacional. En ese sentido, la región de las Américas estuvo dentro de los lugares con mayor escrutinio internacional.³

Como ejemplos en América Latina, se tiene a Chile y Argentina. En el caso chileno, a partir del golpe de estado de 1973 y con la creación del Grupo de Trabajo *ad hoc* para investigar la situación de los derechos humanos en Chile, se pudo dar testimonio de la situación de las personas desaparecidas durante la dictadura, así como la negativa del gobierno militar para reconocer su intervención en las detenciones y posteriores desapariciones.⁴ En el caso argentino, con motivo de la instalación de la Junta Militar se utilizó, entre otras prácticas, la desaparición forzada como política de terrorismo de Estado.⁵ La comunidad internacional, en

³ Aun cuando es complejo poder situar el momento en el que la desaparición forzada de personas inició como una práctica de represión estatal, existen ciertas referencias a que ello tuvo lugar a través del *Nacht und Nebel Erlass* (Decreto de Noche y Niebla), promulgado el 7 de diciembre de 1941 por Adolf Hitler. Aquel decreto autorizaba la captura de personas con el fin de desaparecerlas y, paralelamente, el ocultamiento de dicha información a sus familiares.

“The crime of enforced disappearance of persons appears to have been invented by Adolf Hitler in his *Nacht und Nebel Erlass* (Night and Fog Decree) issued on 7 December 1941. The purpose of this decree was to seize persons in occupied territories ‘endangering German security’ who were not to be immediately executed and make them vanish without a trace into the unknown in Germany. No information was to be given to their families as to their fate even when, as often occurred, it was merely a question of the place of burial in the Reich”. (Hall, Christopher y Van Den Herik, Larissa. “Article 7 Crimes against humanity”, como se citó en Triffterer, Otto y Ambos, Kai. *The Rome Statute of the International Criminal Court, A Commentary*. Beck Hart Nomos, 3^o ed., 2016, p. 226.

⁴ CDH, *Estudio de los informes de violaciones de los derechos humanos en Chile, con particular referencia a la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes*, E/CN.4/1269, 15 de diciembre de 1977; CDH, *Informe del Grupo de Trabajo ad hoc establecido en virtud de la resolución 8 (XXXI) de la Comisión de Derechos Humanos para investigar la situación actual de los derechos humanos en Chile*, E/CN.4/1188, 4 de febrero de 1976, párrs. 100-110; Asamblea General de las Naciones Unidas, *Protección de los derechos humanos en Chile*, Resolución 3448 (XXX), 9 de diciembre de 1975. Del mismo modo, la CIDH denunció diversos casos sobre personas desaparecidas que fueron constatados durante el informe de su Secretario Ejecutivo, durante su visita a Chile en octubre de 1973. Sobre esto, puede revisarse: CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en Chile*, OEA/Ser.L/V/II.34, 25 octubre 1974; y CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1974*, OEA/Ser.L/V/II.34 doc. 31 rev.1, 30 de diciembre de 1974, Sección Tercera, II.B, 5.

⁵ Paralelamente, la CIDH dio cuenta en su Informe Anual 1980-1981 de una serie de casos relacionados con la desaparición de personas en Argentina. En dicho informe señaló que “son muchos los casos, en diferentes países, en que el Gobierno niega sistemáticamente la detención de personas, a pesar de los convincentes elementos de prueba que aportan los denunciantes para comprobar su alegato de que tales personas han sido privadas de su libertad por autoridades policiales y militares y, en algunos casos, de que las mismas están o han estado reclusos en determinados sitios de detención”. (CIDH, *Informe Anual*

especial la Organización de Estados Americanos, externó su seria preocupación.⁶

Por otro lado, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas se posicionó en el sentido de intensificar los esfuerzos para localizar a las personas desaparecidas en Chipre, producto del conflicto armado.⁷ Además, la Asamblea General de Naciones Unidas dio cuenta, aunque de manera germinal, de las obligaciones de búsqueda e investigación de los casos relacionados con personas desaparecidas.⁸

En el marco anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se refirió por vez primera a la desaparición de personas en el Informe Especial sobre la Evolución de los Derechos Humanos en Chile⁹ y en los casos chilenos y guatemaltecos en su Informe Anual de 1975.¹⁰

Asimismo, como es ampliamente conocido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo posterior, Corte IDH o Tribunal Interamericano) iniciaría su vasta línea jurisprudencial en relación con la desaparición forzada de personas con la adopción de su decisión sobre excepciones preliminares en las Sentencias al Caso Velásquez Rodríguez, al Caso Fairén Garby y Solís Corrales, así como al Caso Godínez Cruz; todos, contra Honduras. Sobre esto destacó que, en aquellos contextos donde se han presentado casos de desaparición forzada de personas, “ell[o] ha sido posible precisamente por la inexistencia o ineficacia de los recursos internos para proteger los derechos esenciales de los perseguidos por las autoridades”.¹¹

de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1980-1981, OEA/Ser.L/V/II.54 doc.9 rev.1, 16 de octubre de 1981, capítulo V).

⁶ Concretamente, la Asamblea General de la OEA instó, particularmente, a los Estados de Chile, El Salvador, Paraguay, Uruguay, Argentina y Haití “a que adopten y pongan en práctica las medidas necesarias para preservar y salvaguardar el pleno ejercicio de los derechos humanos, especialmente en aquellos casos que se refieran a la situación de personas detenidas sin el debido proceso, la desaparición de personas, el retorno de exiliados y el levantamiento de los estados de excepción”. (Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, AG/Res. 510 (X-01/80), 27 de noviembre de 1980, [traducción propia].

⁷ CDH. Resolución 4 (XXXII), 27 de febrero de 1976.

⁸ De manera destacada, dicho órgano expresó que “por la angustia y el pesar que esas circunstancias causan a los familiares de las personas desaparecidas, especialmente a los cónyuges, los hijos y los padres, [debe solicitarse a los gobiernos que] en el caso de informes de desapariciones forzadas o involuntarias dediquen los recursos adecuados a la búsqueda de esas personas, y hagan investigaciones rápidas e imparciales.” (Asamblea General de las Naciones Unidas, *Personas desaparecidas*, Resolución 33/173, 20 de diciembre de 1978).

⁹ CIDH, “Informe Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la evolución de los derechos humanos en Chile”, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1977*, OEA/Ser.L/V/II.43, 20 de abril de 1978, Sección Cuarta, Apartado A.

¹⁰ CIDH, “Caso 1790 respecto a Chile, Caso 1754 respecto a Guatemala”, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1977*, OEA/Ser.L/V/II.43, 20 de abril de 1978, Sección Segunda, Parte III.

¹¹ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 1, párr. 94; CORTE IDH, *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 2, párr. 93; CORTE IDH, *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 3, párr. 96.

No obstante, al margen del desarrollo del sistema de peticiones individuales, tanto la CIDH como la Corte IDH han utilizado sus competencias preventivas para atender la cuestión sobre la desaparición forzada de personas. Al respecto, cabe recordar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) prevé dos mecanismos adicionales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el referido instrumento internacional: las medidas cautelares y las medidas provisionales.

En términos generales, ambas figuras encuentran sustento convencional, particularmente en los artículos 41.b)¹² y 63.2¹³ de la CADH. Así, las medidas cautelares y las medidas provisionales –las primeras emitidas por la CIDH; las segundas, por la Corte IDH– tienen como propósito la adopción de medidas a cargo de los Estados para evitar la materialización de un daño grave e irreparable y que requiere de una respuesta urgente.¹⁴ En ese marco, como ejemplo, la CIDH adoptó una de las primeras medidas cautelares, bajo el amparo del artículo XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, respecto a Colombia por la alegada desaparición de John Jairo Palacios.¹⁵

Por otro lado, el sistema universal de protección de los derechos humanos encontró una coyuntura con la adopción de las medidas complementarias de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada o Involuntaria.¹⁶

¹² Artículo 41.

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

[...]

b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos...

¹³ Artículo 63.

[...]

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

¹⁴ Cabe precisar que, para la adopción de medidas cautelares, debe acreditarse la gravedad y urgencia del caso, mientras que para el otorgamiento de medidas provisionales se exige la extrema gravedad y urgencia, al margen de otras particularidades en dichas figuras (Artículo 25 del Reglamento de la CIDH; Artículo 27 del Reglamento de la Corte IDH).

¹⁵ De manera puntual, la CIDH refirió: “En vista de la gravedad y urgencia de los hechos alegados y la falta de información sobre el paradero de la persona presuntamente desaparecida, la CIDH otorgó medidas cautelares con el fin de garantizar la vida e integridad personal de John Jairo Palacios. La Comisión solicitó al Estado que informe sobre el paradero de John Jairo Palacios, su estado de salud y la situación de seguridad en la cual se encuentra, que adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de John Jairo Palacio.” (CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., 7 de marzo de 2011, Capítulo III, Apartado C.1, párr. 29).

¹⁶ Basta recordar que la citada declaración se adoptó mediante la Resolución 47/133 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ese sentido, se destacó la profunda preocupación “por el hecho de

Concretamente, con la propuesta del entonces presidente y relator del Grupo de Trabajo sobre la Administración de Justicia y la Cuestión de la Indemnización, Louis Joinet, quien, en el *Informe sobre la administración de la justicia y la cuestión de la indemnización*, solicitó un anteproyecto de Convención Internacional sobre la Prevención y Represión de las Desapariciones Forzadas que, a su vez, encontró un impulso significativo debido a la adopción de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas.¹⁷

Con ello se produjo una sinergia dirigida a la construcción de un tratado internacional, a nivel universal, contra la desaparición forzada de personas. Desde su origen existía una especial consideración sobre los mecanismos de control para asegurar la eficacia de dicho instrumento internacional.¹⁸ Así, luego de tres años de esfuerzos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías decidió “transmitir el proyecto de convención internacional sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas a la Comisión de Derechos Humanos para su examen”¹⁹ y, en esa misma lógica, solicitó la intervención de “los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales a que [hicieran] observaciones sobre el proyecto de convención”.²⁰

Posteriormente, mediante la Resolución 2001/46 de la Comisión de Derechos Humanos, se designó “un experto independiente para que examin[ara] el marco internacional existente en materia penal y de derechos humanos para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias”²¹ y, conforme

que en muchos países, con frecuencia de manera persistente, se produzcan desapariciones forzadas, es decir, que se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley”. (Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la protección de todas las personas contra la desaparición forzada*. A/RES/47/133, 12 de febrero de 1993).

¹⁷ CDH. “La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos”, *Informe del Grupo de Trabajo del período de sesiones sobre la administración de la justicia y la cuestión de la indemnización*, E/CN.4/Sub.2/1995/16, 11 de agosto de 1995, párrs. 34 y 35.

¹⁸ Al respecto: “Al mismo tiempo, el Presidente-Relator no propuso redacción alguna sobre la parte relacionada con el mecanismo de control, pues sostuvo que teniendo en cuenta la importancia de esa cuestión, era preferible esperar que el Grupo de Trabajo examinara las diversas opciones y a continuación fijara las orientaciones principales”. (CDH, “La administración de justicia y los derechos humanos”, *Informe del Grupo de Trabajo del período de sesiones sobre la administración de justicia*, E/CN.4/Sub.2/1998/19, 19 de agosto de 1998, párr. 11).

¹⁹ CDH, *Informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre su 50º período de sesiones*, E/CN.4/1999/4 E/CN.4/Sub.2/1998/45, 30 de septiembre de 1998, p. 79.

²⁰ *Ibid.*, pp. 78-79.

²¹ CDH, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y las ejecuciones sumarias. Informe presentado por el Sr. Manfred Nowak, experto independiente encargado de examinar el marco internacional existente en materia penal y de derechos humanos para la protección*

a sus conclusiones, se estableció un Grupo de Trabajo con el mandato de elaborar “un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el proyecto de convención internacional sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas transmitido por la Subcomisión [...], para su examen y aprobación por la Asamblea General”.²²

Así, Manfred Nowak fue designado experto independiente encargado de examinar el marco internacional existente en materia penal y de derechos humanos para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias. Durante su encargo, destacó que los tratados generales de derechos humanos a nivel internacional y regional “no [previeron] un derecho humano específico a no ser víctima de desaparición o a ser protegido contra la desaparición forzada”²³. Aunado a lo anterior, refirió la importancia de los mecanismos de vigilancia y procedimientos internacionales de supervisión y protección, destacándose particularmente la figura del *habeas corpus internacional* como un procedimiento de especial relevancia.²⁴

Seguidamente, el Grupo de Trabajo inició las discusiones sobre el proyecto de convención y, en dicha tarea, recordó la importancia que –frente a la fragmentación que existía sobre el tema– tenía la creación de un cuerpo normativo integrado y coherente.²⁵ Sin embargo, fue hasta 2004 cuando se iniciaron las discusiones

de las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias, de conformidad con el párrafo 11 de la resolución 2001/46 de la Comisión, E/CN.4/2002/71, 8 de enero de 2002, p. 4.

²² CDH, *Cuestión de las desapariciones forzadas o involuntarias*. Resolución 2001/46, E/CN/4/RES/2001/46, 23 de abril de 2001.

En ese sentido, la CDH instó al experto independiente a tomar en cuenta “los instrumentos jurídicos pertinentes en los planos internacional y regional, los arreglos intergubernamentales en materia de cooperación judicial, el proyecto de convención internacional sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas transmitido por la Subcomisión en su resolución 1998/25, y también las observaciones de Estados y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales”. (*Ibid.*).

²³ CDH, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y las ejecuciones sumarias*. Informe presentado por el Sr. Manfred Nowak, experto independiente encargado de examinar el marco internacional existente en materia penal y de derechos humanos para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias, de conformidad con el párrafo 11 de la resolución 2001/46 de la Comisión, E/CN.4/2002/71, 8 de enero de 2002, párr. 43.

²⁴ *Ibid.*, párr. 50.

²⁵ De esta manera, se destacó que: “Mientras que las normas internacionales de derechos humanos se centran en la responsabilidad de los Estados, el derecho internacional humanitario tenía por finalidad proteger a las personas durante los períodos de conflicto armado y la reglamentación de los métodos de guerra. Por su parte, el derecho internacional penal tiene por finalidad determinar la responsabilidad de los individuos más allá de la de los Estados. Así pues, se observa que el trato de las desapariciones forzadas está fragmentado, lo que justifica la elaboración de un instrumento integrado y coherente”. (CDH, *Los derechos civiles y políticos, en particular la cuestión relacionada con las desapariciones forzadas o involuntarias*. Informe del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones, de composición abierta, encargado de elaborar un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, E/CN.4/2003/71, 12 de febrero de 2003, párr. 20).

relativas al órgano de seguimiento²⁶ y, consecuentemente, a los mecanismos que aseguren su efectividad.

III.

En dichas deliberaciones surgió la posibilidad de establecer un mecanismo de alerta de urgencia, que consistiría en “cursar una petición al órgano de seguimiento con objeto de buscar y localizar a un desaparecido”²⁷; aunado a que “se previera la posibilidad de que el órgano de seguimiento adoptara medidas cautelares”²⁸. En esa línea, se consideró que tal procedimiento de alerta de urgencia se distinguía del procedimiento cuasijurisdiccional de examen de las comunicaciones individuales (ya posicionado en el sistema universal) en que “su objetivo era buscar, encontrar y proteger inmediatamente a la persona del caso, no determinar la responsabilidad que pudiera caber al Estado por la violación de las disposiciones del instrumento”²⁹, incluso que se estableciera la obligación estatal de “llevar a cabo una investigación de urgencia cuando lo solicitara el mecanismo de seguimiento”.³⁰

Al año siguiente, el denominado *procedimiento de urgencia* se consideró “esencial dado que está enderezado no sólo a prevenir las desapariciones forzadas, sino también a poner fin a toda desaparición en curso”³¹. Asimismo, se buscó aclarar que “el diálogo entre el órgano de seguimiento y el Estado Parte interesado debe mantenerse hasta tanto se determine el paradero de la persona desaparecida”.³² Finalmente, en el último de los informes del Grupo de Trabajo –por el que se presentó el proyecto de convención– se estableció dicho mecanismo bajo la figura

²⁶ De manera ejemplificativa, inicialmente se consideró que el Comité de Derechos Humanos –a través de un protocolo facultativo– debía ser el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la convención sobre desaparición forzada o, en su defecto, un Subcomité de Derechos Humanos análogo al Subcomité contra la Tortura. Sin embargo, tales propuestas no prosperaron, entre otras razones, por la carga de trabajo y la necesidad de un abordaje especializado. (CDH, *Los derechos civiles y políticos, en particular la cuestión relacionada con las desapariciones forzadas o involuntarias. Informe del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones, de composición abierta, encargado de elaborar un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, E/CN.4/2004/59, 23 de febrero de 2004, párrs. 144-146)

²⁷ Comisión de Derechos Humanos. *Los derechos civiles y políticos, en particular la cuestión relacionada con las desapariciones forzadas o involuntarias. Informe del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones, de composición abierta, encargado de elaborar un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. E/CN.4/2004/59, 23 de febrero de 2004, párr. 150.

²⁸ *Ibid.*, párr. 151.

²⁹ *Ibid.*, párr. 153.

³⁰ *Ibid.*, párr. 155.

³¹ CDH. *Los derechos civiles y políticos, en particular la cuestión relacionada con las desapariciones forzadas o involuntarias. Informe del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones, de composición abierta, encargado de elaborar un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. E/CN.4/2005/66, 10 de marzo de 2005, párr. 126.

³² *Ibid.*, párr. 129.

de Acción Urgente. Incluso se señaló que este procedimiento “constituye el núcleo del mandato del futuro órgano de seguimiento”.³³

IV.

Así, el 20 de diciembre de 2006, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó y abrió a la firma, ratificación y adhesión la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas,³⁴ la cual entró en vigor el 23 de diciembre de 2010. Tal como se ha esbozado, el mecanismo de peticiones de Acción Urgente –establecido en el artículo 30 de la referida Convención– constituye uno de los pilares en relación con el sistema universal de protección de los derechos humanos.

A grandes rasgos, desde su primer periodo de sesiones, el Comité contra la Desaparición Forzada (CED, por sus siglas en inglés) remarcó que una de sus principales prioridades era “reaccionar ante un llamamiento urgente y tratar las comunicaciones de la manera más eficaz a fin de proteger a las víctimas y sus familiares”³⁵ y, atento a ello, darle inmediata eficacia al artículo 30 de la mencionada Convención. En esa lógica, dicho comité designó a un Relator Especial para tal fin y adoptó las directrices para la presentación de solicitudes de medidas urgentes al Comité contra la Desaparición Forzada.³⁶

Desde los informes sobre las peticiones de Acciones Urgentes, se ha dado cuenta sobre problemáticas compartidas en la implementación de tal mecanismo por parte de los Estados, entre ellos: i) falta de cooperación con el referido comité; ii) falta de una estrategia adaptada a cada caso y falta de coordinación entre los procesos de búsqueda y de investigación; iii) dificultades para la participación efectiva de los familiares en la búsqueda y la investigación; iv) falta de un enfoque diferencial; v) retrasos en la búsqueda e investigación debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus; y, vi) represalias.³⁷

Aunado a lo anterior, en el marco de dicho mecanismo de seguimiento, el CED ordena una serie de directrices, entre las que destacan la adopción de medidas relativas a la búsqueda inmediata de la persona desaparecida, la utilización de diversas herramientas, el análisis de contexto, el establecimiento de salvaguardas que garanticen la participación

³³ CDH, *Los derechos civiles y políticos, en particular la cuestión relacionada con las desapariciones forzadas o involuntarias. Informe del Grupo de Trabajo entre períodos de sesiones, de composición abierta, encargado de elaborar un proyecto de instrumento normativo jurídicamente vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, E/CN.4/2006/57, 2 de febrero de 2006, párr. 41.

³⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. Resolución 61/177 aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2006, A/RES/61/177, 12 de enero de 2007.

³⁵ CED, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada Primer período de sesiones (8 a 11 de noviembre de 2011) Segundo período de sesiones (26 a 30 de marzo de 2012)*, A/67/56, párr. 6.

³⁶ *Ibid.*, párrs. 16-17 y Anexo V.

³⁷ Comité contra la Desaparición Forzada. *Informe sobre las peticiones de acción urgente presentadas en virtud del artículo 30 de la Convención*, CED/C/22/2, 3 de junio de 2022, párrs. 8-17.

de los familiares de las víctimas en las actividades de búsqueda y localización, así como el uso de enfoques diferenciados, es decir, si en la desaparición atraviesan motivos de género, niñez, entre otros.

Conviene reflexionar, al respecto, sobre la pertinencia de dichas acciones con casos de larga data o cuya desaparición no haya sucedido en fecha reciente, pues el objeto de la misma es la toma de medidas de búsqueda inmediata concretas, emergentes y, por lo tanto, diferenciadas, que deben atender a la temporalidad y circunstancias de los hechos; esto, con el objetivo de cumplir con el efecto útil de las decisiones, desde el punto de vista del derecho internacional, lo cual no significa, en absoluto, que se niegue el derecho de toda persona a ser buscada con otras medidas de búsqueda, sino más bien, que se realice la búsqueda urgente o inmediata con herramientas que potencien la posibilidad de localización, así como la maximización de recursos.

También conviene reflexionar sobre la pertinencia y utilidad de la elaboración de análisis de contexto con fines de búsqueda inmediata. Al respecto, es importante destacar que la obligación de investigar las desapariciones, así como las líneas de búsqueda, implican siempre la obligación de analizar el hecho, *prima facie*, para determinar si el caso analizado se da en cierto contexto donde las desapariciones no son aisladas, sino, por el contrario, sistémicas y/o que pueden asociarse con otras, como son la gran mayoría de los casos conocidos ante los organismos internacionales,³⁸ como es el caso del CED³⁹.

Para ello es indispensable la asociación de casos, la investigación integral de los mismos y el análisis de contexto con fines de investigación y de búsqueda que trasciendan un solo caso y que engloben a todos aquellos que estén relacionados. Es importante que el estándar internacional deje claro que se debe necesariamente asociar casos y desarrollar estrategias transversales (tanto de investigación como de búsqueda), que incluyan los casos individuales o medidas cautelares, y no a la inversa; dicho de otra forma, no se hacen análisis de contexto a partir de un caso, sino al revés. Para que las investigaciones y búsquedas avancen, los sistemas de

³⁸ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209, párr 206; Corte IDH, *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 1 de septiembre de 2010, Serie C No. 217, párr. 166; Corte IDH, *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 31 de agosto de 2011, párrs. 127 y 146; Corte IDH, *Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 14 de octubre de 2014, Serie C No. 285, párrs. 50 y 97; Corte IDH, *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 14 de noviembre de 2014, Serie C No. 287; Corte IDH, *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Serie C No. 328.

³⁹ CED, *Yrusta v. Argentina*, Dictamen aprobado por el Comité en virtud del artículo 31 de la Convención, respecto de la comunicación núm. 1/2013, CED/C/10/D/1/2013, 12 de abril de 2016; y CED, *E.L.A. v. Francia*, Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 31 de la Convención, respecto de la comunicación núm. 3/2019, CED/C/19/D/3/2019, 12 de noviembre de 2020.

control deben absorber integralmente los niveles de agregación de casos, no sólo enunciar que existen.⁴⁰

Los análisis de contexto, elaborados a profundidad por un grupo multidisciplinario, son herramientas imprescindibles en la búsqueda de personas, así como en la investigación de los hechos.⁴¹ Por ende, conviene dirigir los esfuerzos de los mismos, así como su utilidad, a la asociación de casos con la finalidad de tener mayores elementos para poder contestar a la pregunta de dónde están las personas desaparecidas en dicho contexto. Su naturaleza, por tanto, no es idónea para una acción urgente, cuyo objetivo es la toma de medidas inmediatas de reacción.⁴² Esto no significa, de forma alguna, que no se deban de tomar contextos generales para la búsqueda inmediata, lo cual es distinto de un análisis profundo inter y multidisciplinario, que sí es necesario para garantizar el derecho de toda persona a ser buscada.

V.

México fue un activo promotor de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la cual fue firmada por el Estado mexicano el 6 de febrero de 2007, posteriormente depositada el 18 de marzo de 2008 –lo que lo convirtió en el segundo país en completar el proceso de ratificación– y cuya vigencia inició el 23 de diciembre de 2010, fecha desde la que son utilizadas las Acciones Urgentes. El 2 de octubre de 2020, México aceptó la competencia del CED para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentran bajo su jurisdicción o en nombre de ellas. Aunado a lo anterior, se convirtió en el primer país en el mundo en aceptar una visita del

⁴⁰ En ese sentido, debe recordarse que el análisis de contexto “es indispensable para el desarrollo de la Búsqueda por Patrones. Una de las vertientes del análisis de contexto tiene como producto la identificación de conexiones entre casos de desapariciones, ya que ofrece un modelo interpretativo para determinar relaciones entre comportamientos, conductas y características. Estas conexiones pueden darse a partir de zonas y momentos de desaparición, edad de las personas desaparecidas, actividades comunes, posibles perpetradores, etnia, género, posibles móviles para causar daño, contexto político, económico y social, hipótesis de localización, y en general cualquier elemento sistemáticamente observable que permita asociar los casos”. (México, Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo SNBP/002/2020 por el que se aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el cual se anexa al presente Acuerdo y forma parte integrante del mismo*. México, 6 de octubre de 2020, párr. 308).

⁴¹ Así se ha indicado que “el análisis de contexto, como conjunto metodológico, es una herramienta analítica que permite identificar patrones delictivos en un tiempo y lugar determinados, con el fin de comprender cualquier fenómeno –en este caso, la desaparición de personas– de una manera integral; esto es, sin aislarlo de todos los aspectos de que lo determinan”. (CNB, *El ABC del análisis de contexto, Herramientas básicas de análisis de contexto orientado a la búsqueda de personas desaparecidas*. USAID-CNB, México, 2021, p. 24).

⁴² Como ejemplo, el análisis de contexto elaborado por la CNB inició más de un año antes de ser emitido. En el transcurso de dicho análisis, el CED emitió medidas urgentes para algunas de las personas consideradas dentro de dicho análisis. Como queda evidente en dicho estudio, la asociación de casos, así como el acceso a los expedientes de investigación, aunado a otras fuentes abiertas, permite tener mayores elementos de búsqueda de todas las personas desaparecidas en dicho contexto, y no solo a algunas. (CNB, *Análisis de Contexto, Informe sobre las Acciones Urgentes, Caso Nayarit*. SEGOB-CNB, México, diciembre 2021).

CED, la cual fue realizada del 15 al 27 de noviembre de 2021, luego de haber sido solicitada por dicho organismo desde 2013. En abril de 2022, el Comité emitió el informe respectivo de dicha visita.⁴³

En concreto sobre las Acciones Urgentes, en 2018, en las observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo I, de la Convención, como parte de los aspectos positivos sobre las medidas tomadas por el Estado mexicano para la implementación de las observaciones finales, destacó que “el Comité nota con satisfacción que el Estado parte reconoce el carácter vinculante de las peticiones de acciones urgentes y medidas cautelares emitidas por el Comité, en virtud del artículo 30 de la Convención, y la voluntad de cooperar en el futuro con el Comité expresada por el Estado parte”.⁴⁴

Para febrero de 2023, el CED había emitido cerca de 360 Acciones Urgentes vigentes respecto a desapariciones ocurridas en México, solicitudes que incrementaron a partir de la visita del Comité al país.

VI.

No es nuevo que, frente al impacto progresivo del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho constitucional mire con recelo todo aquello que, desde lo convencional, proclame tener fuerza normativa. Esas discusiones son comunes a las jurisdicciones latinoamericanas y, debido a su amplitud, este apartado se delimitará a estudiar el abordaje realizado por la Corte IDH, así como los posicionamientos relevantes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo posterior, SCJN o Alto Tribunal) sobre tal aspecto.

Por principio de cuentas, debe mencionarse que, debido al marco en que se encuentra, el debate anterior ha centrado sus reflexiones predominantemente en relación con el sistema interamericano de protección de derechos humanos y, particularmente, en las sentencias emitidas por la Corte IDH. Este aspecto, aun cuando parezca obvio, remite a uno de los postulados bases del derecho internacional que se encuentra recogido en el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:⁴⁵ el principio *pacta sunt servanda* que, a su vez, se refuerza con

⁴³ CED, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención, Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones*, CED/C/R.9 Hallazgos, 12 de abril de 2022.

⁴⁴ CED, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, Adición, Observaciones de seguimiento del Comité sobre la información adicional presentada por México en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención*, CED/C/MEX/FU/1, 19 de noviembre de 2018, párr. 2.

⁴⁵ Artículo 68.1.

Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

el carácter definitivo de las sentencias emitidas por dicho tribunal⁴⁶ bajo el amparo de ser la última intérprete de la CADH.⁴⁷

Así, el debate sobre la fuerza normativa de las sentencias emitidas por la Corte IDH apuntó a la distinción de cosa juzgada internacional,⁴⁸ en la cual los pronunciamientos emitidos, en ejercicio de su competencia jurisdiccional, le resultan obligatorios al Estado parte del litigio internacional. Sin embargo, esto se complejiza cuando el Estado no es parte de la sentencia; frente a ello, el Tribunal Interamericano ha indicado que:

[E]n situaciones y casos en que el Estado concernido no ha sido parte en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana, todas sus autoridades públicas y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas [...], jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están obligados por el tratado, por lo cual deben ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, un control de convencionalidad tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio tratado y, según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana.⁴⁹

Correlativamente a la construcción de ese andamiaje argumentativo, el derecho constitucional mexicano y, particularmente, la SCJN enfrentó el reto de valorar el peso normativo de las sentencias dictadas por la Corte IDH en aquellos casos en los que el Estado mexicano ha sido condenado. Ello sucedió, en un primer momento, en el Expediente Varios 912/2010, asunto en el que, entre otros aspectos, levantó el

⁴⁶ Artículo 67.

El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

⁴⁷ Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C, No. 154, párr. 124.

⁴⁸ Al respecto, se ha enfatizado que “cuando existe una sentencia internacional dictada con carácter de cosa juzgada respecto de un Estado que ha sido parte en el caso sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, también están sometidos al tratado y a la sentencia de este Tribunal, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención y, consecuentemente, las decisiones de la Corte Interamericana, no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin o por decisiones judiciales o administrativas que hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de la sentencia. Es decir, en este supuesto, se está en presencia de cosa juzgada internacional, en razón de lo cual el Estado está obligado a cumplir y aplicar la Sentencia”. (Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*, Resolución de 20 de marzo de 2013, párr. 68).

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 86.

cuestionamiento sobre el valor que, en la aplicación jurisdiccional, se debe tener sobre los precedentes interamericanos.

En ese sentido, la SCJN concluyó que las resoluciones de la Corte IDH contra el Estado mexicano, cuya jurisdicción fue aceptada por el país,

son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.⁵⁰

Es importante destacar la frase *resoluciones* utilizada por el Alto Tribunal, pues en términos conceptuales, ello incluiría –desde el punto de vista interamericano– no sólo las sentencias emitidas por la Corte Interamericana, sino también las medidas provisionales –tema relevante para el presente escrito– e incluso, las opiniones consultivas y las resoluciones de cumplimiento de sentencia. Sin embargo, resulta poco plausible pensar que la intención de la SCJN hubiera sido hacer vinculante la totalidad de las resoluciones emitidas por el tribunal regional, y que no se deba, más bien, a un desconocimiento de los términos utilizados por este.

En todo caso, la decisión de la SCJN sobre la obligatoriedad de una sentencia interamericana dictada contra México concuerda con lo que la obligatoriedad que la propia Corte IDH ha establecido respecto de las sentencias en que un Estado ha sido condenado.

En esa línea, la segunda cuestión –relacionada con la vinculatoriedad de los precedentes restantes de la Corte IDH en los que no estuviera involucrado el Estado mexicano– fue desarrollada de manera definitiva en la Contradicción de Tesis 293/2011. Del referido asunto, la SCJN estimó que “en un caso en el que el Estado mexicano no ha sido parte, los operadores jurídicos se encuentran obligados a analizar si el precedente resulta aplicable al ordenamiento jurídico mexicano”.⁵¹

Este aspecto se complejizó cuando la Primera Sala de la SCJN tuvo que decidir sobre el Caso de Martín del Campo Dodd, en el cual, entre otros temas, analizó la posibilidad de realizar un estudio probatorio de manera directa dentro de un recurso de revisión en el juicio de amparo sobre el abordaje del reconocimiento de inocencia, cuando se actualizó el supuesto de que la única prueba se obtuvo mediante confesión bajo tortura, y sobre el modo en que deben ser valorados los alcances de un Informe de Fondo emitido por la CIDH respecto al Estado mexicano.⁵²

⁵⁰ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Expediente Varios 912/2010, Pleno, Ponente: ministro José Ramón Cossío Díaz, 14 de julio de 2011

⁵¹ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída a la *Contradicción de Tesis 293/2011*, Pleno, Ponente: ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 3 de septiembre de 2013.

⁵² El caso de Martín del Campo Dodd se inserta en un contexto de tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en donde México ganó ante la Corte IDH el caso en excepciones preliminares por la excepción *ratione temporis*, pues el tribunal consideró que los hechos alegados se encontraban fuera de la jurisdicción del tribunal. Con posterioridad a esa sentencia, la CIDH, interpretando su

El primer proyecto de sentencia, elaborado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, sí entró a analizar la obligatoriedad del contenido del informe emitido por la CIDH desde el derecho internacional, los parámetros de *pacta sunt servanda* y el efecto útil de los tratados, así como a través de herramientas metodológicas como el derecho comparado –concretamente, en la manera en que distintos tribunales constitucionales se han posicionado sobre dicho tema– para atender el alcance de tales informes. Sin embargo, fue rechazado y returnado al Ministro Pardo Rebolledo y, finalmente, encargado para su redacción al Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. En el proyecto de sentencia que sí fue aprobado, la Primera Sala de la SCJN desaprovechó la oportunidad de aproximarse, con firmeza, al alcance de un informe de fondo emitido por la CIDH.

VII.

Varios años después, la SCJN volvió a tener la oportunidad de pronunciarse sobre la fuerza vinculante de las Acciones Urgentes en un caso sobre desaparición forzada, en concreto, sobre la desaparición de un adolescente en Veracruz, la cual fue perpetrada por policías y civiles. Ante la falta de resultados dentro de la investigación ministerial, los familiares solicitaron una Acción Urgente al CED, la cual fue otorgada. Posteriormente, en una decisión judicial interna, entre otras cosas, se determinó que dichas acciones no eran vinculantes, razón por la cual, la SCJN se pronunció al respecto.⁵³

Antes de abordar dicha sentencia, es importante contextualizar que el 6 de enero de 2021, entró en vigor el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas, elaborado en un proceso participativo en el que estuvieron presentes familiares, sociedad civil, autoridades y organizaciones internacionales, y que fue aprobado, por mayoría, por el Sistema Nacional de Búsqueda. Dicho Protocolo cuenta con un apartado específico para atender las comunicaciones internacionales y constituye el primer documento que expresamente reconoce la obligatoriedad de medidas con cualquier decisión internacional, incluidas las Acciones Urgentes:

Seguimiento a determinaciones internacionales

La CNB es la autoridad responsable de dar seguimiento y atender, de manera coordinada con las demás autoridades competentes, las determinaciones que, en materia de búsqueda de personas desaparecidas, emitan los órganos internacionales de derechos humanos, entre ellas, las recomendaciones y las sentencias internacionales, así como las acciones urgentes y las medidas cautelares o provisionales.

reglamento, decidió seguir su procedimiento interno y emitir un nuevo informe de fondo. Esta decisión fue ampliamente criticada por el gobierno mexicano desde sus inicios. Este contexto es relevante en el asunto que resolvió la Primera Sala, pues el debate se centró inicialmente –y después, tangencialmente– en la obligatoriedad de los informes de la CIDH.

Para un análisis más detallado de la sentencia, se puede revisar: Lara Chagoyán, Roberto. “Decidir, argumentar y engrosar: el caso Martín del Campo”. *Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho*. Número 40, Universidad de Alicante, 2017.

⁵³ México, Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, *Cuaderno Auxiliar 145/2018*, 15 de mayo de 2018.

La SRE transmitirá dichas determinaciones a la CNB para que implemente, de manera coordinada con todas las autoridades intervinientes en los procesos de búsqueda, la atención y respuesta a las mismas. En virtud de la emergencia que implica la atención de las medidas urgentes, cautelares y provisionales, la SRE deberá remitirlas de manera inmediata y directa a la CNB para su debida atención.

La CNB realizará e impulsará la búsqueda, en coordinación con las distintas autoridades que corresponda de los tres órdenes de gobierno, para crear un plan de acción y cronograma, que cuente con información de interés y atienda las hipótesis de localización que se traduzcan en acciones tendientes a dar con el paradero y descubrir la suerte de las personas desaparecidas.

Todas las autoridades responsables de la búsqueda deben rendir informes a la CNB sobre el seguimiento y la implementación de las acciones de búsqueda, con la finalidad de mantener debidamente informados a los organismos internacionales como Estado mexicano.⁵⁴

Ahora bien, en lo relativo al caso en estudio, el primer aspecto que debe señalarse tiene que ver con las razones por las cuales fue conocido por parte de la SCJN. Al respecto, en la Solicitud de Reasunción de Competencia 208/2018 se advierte que, entre los temas que se estimaron de importancia constitucional, se encuentra interpretar “el alcance de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, así como la significación de las diversas actuaciones del Comité contra la Desaparición Forzada, ente encargado de aplicar las disposiciones de dicha Convención”.⁵⁵

Dos son los puntos fundamentales de la sentencia de la Primera Sala de la SCJN en relación con las Acciones Urgentes: a) que la implementación y cumplimiento de las mismas puede supervisarse desde el punto de vista jurisdiccional y constitucional, y b) que con el fin de respetar los derechos de las personas a ser buscadas y al acceso a la justicia, dichas acciones “son obligatorias para las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus respectivas competencias, al constituir lineamientos precisos de búsqueda e investigación y ser consecuencia del efecto útil que debe darse a las disposiciones de los tratados y de la aplicación del principio pro persona en su interpretación”.⁵⁶

⁵⁴ México, Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo SNBP/002/2020 por el que se aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el cual se anexa al presente Acuerdo y forma parte integrante del mismo*, 6 de octubre de 2020, párrs. 552-555.

⁵⁵ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Reasunción de Competencia 208/2018*, Primera Sala, Ponente: Luis María Aguilar Morales, 7 de agosto de 2019, párr. 46. Adicionalmente, el referido órgano jurisdiccional señaló: “El examen del tratado implica una interpretación propiamente constitucional, atendiendo a que, como lo ha establecido esta Primera Sala, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano forman parte del ordenamiento jurídico interno, de modo que amplían el catálogo de aquéllos”. (Ibid., párr. 47).

⁵⁶ Al respecto, véase la Jurisprudencia de rubro “DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS ACCIONES URGENTES EMITIDAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE

En relación con el primer punto, la pregunta gira en relación a que si una medida cautelar, provisional o urgente es revisable en sede jurisdiccional. Al respecto, la SCJN destaca que la naturaleza de las Acciones Urgentes son la acción inmediata y no una decisión de fondo; que tienen la intención de brindar una protección pronta que, de no darse, puede tener consecuencias negativas en la localización de las personas. En consecuencia, considera que las Acciones Urgentes deben ser revisables por un órgano jurisdiccional puesto que, de lo contrario, se obstruye el acceso a un recurso efectivo. Dicho análisis no es un tema menor en sede judicial, pues efectivamente la naturaleza de una medida provisional es distinta en su alcance y objetivo, a una decisión de fondo como sería el caso de sentencias, informes de fondo o resoluciones.

El segundo punto es, sin duda alguna, el más relevante en temas constitucionales y convencionales, pues considera que una decisión emitida por un organismo internacional (que no es una sentencia) es vinculante, como lo es en este caso, que se trata de un mecanismo de protección inmediata emitido por un organismo internacional.

Como se mencionó, años atrás la Primera Sala de la SCJN había tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la obligatoriedad de decisiones de organismos internacionales que no fueran sentencias, respecto de cuya obligatoriedad ya se había pronunciado. En esta ocasión, la sentencia de la SCJN, además de analizar la naturaleza de las acciones urgentes, retoma argumentos sobre el efecto útil de los tratados y el *pacta sunt servanda*. Al respecto, destaca que:

El mayor efecto útil que debe darse a una norma internacional de derechos humanos es permitirle que exprese con toda potencia el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, tanto a nivel interno como internacional. Así, existe una clara correlación entre el principio de efecto útil y el principio pro persona, como principios interpretativos del contenido de los tratados y sus consecuencias normativas. De esta manera, el derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas exige a los Estados recurrir a todas las herramientas jurídicas nacionales e internacionales útiles para establecer la suerte o paradero de la persona. En este sentido, cabe destacar que el espíritu de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas es prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición forzada, así como dotar a las personas de la protección más amplia ante su ocurrencia y efectos. Además, su preámbulo implica que los Estados firmantes reconocen su compromiso con las finalidades del tratado aceptado incondicionalmente por el Estado Mexicano, quien no interpuso reserva alguna. Esa convención contiene la instauración de un mecanismo de monitoreo y supervisión de cumplimiento de las disposiciones del tratado: el Comité contra la Desaparición Forzada. De su régimen de facultades, se advierte que –entre las no sujetas a confirmación posterior por parte de los Estados– cuenta con competencias interpretativas

LAS NACIONES UNIDAS SON OBLIGATORIAS PARA LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS”, [J]; 11a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 7, noviembre de 2021; Tomo II; Pág. 1202; 1a./J. 37/2021 (11a.).

para recibir informes, emitir recomendaciones generales u observaciones finales, y dictar y supervisar acciones urgentes. El ejercicio de estas facultades debe entenderse como parte de las disposiciones que el Estado acepta al firmar, ratificar e incorporar la convención a su régimen jurídico interno, pues integran el contenido normativo y sustantivo del tratado. En efecto, las acciones urgentes son procedimientos mediante los cuales el Comité ordena al Estado tomar las medidas necesarias para el pronto hallazgo de una persona desaparecida, lo que es consecuencia esencial del objeto y fin del tratado. De esta manera, están diseñadas y dirigidas para ser operadas y cumplidas especialmente por los órganos encargados de la búsqueda de las personas desaparecidas. Suponer que no establecen obligaciones para dichos órganos es restar efecto útil a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, disminuir injustificadamente la esfera de protección de las personas y contradecir las determinaciones del gobierno mexicano, quien adoptó, ratificó e incorporó el contenido del tratado a su régimen jurídico.⁵⁷

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, es claro que un Estado se encuentra obligado a cumplir una sentencia cuando se ha ratificado el tratado que se aplica y la competencia del organismo que lo emite. Esto corresponde al principio básico de derecho internacional *pacta sunt servanda*, reiterado en jurisprudencia internacional, que establece que los Estados deben acatar, de buena fe, el tratado internacional. Además, tal como lo establece el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, los Estados no pueden dejar de cumplir la sentencia internacional por razones de orden interno.⁵⁸

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ Corte IDH, *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-14/94, 9 de diciembre de 1994, Serie A No. 14, párr. 35; y Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú, Supervisión de cumplimiento de Sentencia*, Resolución de 7 de septiembre de 2012, considerando cuarto. Además, lo anterior ha sido recogido en: "Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/56/589 y Corr.1) 56/83]", Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 85ª sesión plenaria, 12 de diciembre de 2001, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 y correcciones (A/56/10 y Corr.1 y 2); Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*, Resolución de 23 de noviembre de 2012, considerando 22; Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párr. 118; Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149, párr. 83; y Corte IDH, *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros)*, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73, párr. 85. La Corte ha afirmado en relación con ello que, [e]n el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente ("príncipe allant de soi"; *Echange des populations grecques et turques, avis consultatif*, 1925, C.P.J.I., série B, no. 10, p. 20). Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párr. 117; Corte IDH, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs. Paraguay, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112, párr. 205; y Corte IDH, *Caso Bulacio Vs. Argentina, Fondo,*

La pregunta que permanece, por supuesto, es si dicho estándar, sumado a otros principios más de derecho internacional, aplican a otras decisiones que no sean sentencias, como es el caso de las Acciones Urgentes, los informes de fondo o resoluciones. La Primera Sala de la SCJN, como se vio, considera que sí.

Así pues, la obligación de cumplir con lo ordenado por un organismo internacional por parte de las autoridades nacionales –y que dichas decisiones les sean vinculantes– está respaldado por el principio *pacta sunt servanda*, por el principio de buena fe, por el hecho de que los Estados no pueden alegar derecho interno para dejar de cumplir con lo establecido en los tratados internacionales (artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados),⁵⁹ así como por el efecto útil (*effet utile*) de las decisiones,⁶⁰ el cual se refiere a la necesidad de que una decisión internacional tenga un efecto real y concreto a nivel nacional.

VIII. A manera de conclusión

El diálogo entre el derecho internacional y el derecho constitucional no siempre ha sido fluido. Desde hace más de una década, México cuenta con el marco constitucional para que dicho diálogo sea cada vez más ágil, aunque no sin tropiezos y dudas. La decisión de la Primera Sala de la SCJN sobre la obligatoriedad de las Acciones Urgentes es un paso fundamental desde el punto de vista constitucional, pues abre la puerta a que, por analogía, todas las decisiones de organismos internacionales sean obligatorias para las autoridades mexicanas. Además es, sin duda alguna, un avance en la protección de todas las personas contra las desapariciones, pues dota de mayor fuerza normativa a las decisiones que tienen como finalidad proteger inmediatamente a las personas.

Por tal razón, la vinculatoriedad de las peticiones de Acción Urgente⁶¹ que fungen como el núcleo del mandato a cargo del Comité contra la Desaparición Forzada y, consecuentemente, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas constituye un avance congruente con el compromiso y la obligación del Estado mexicano –ya reconocido previamente en el Protocolo Homologado de Búsqueda– en la búsqueda, localización e

Reparaciones y Costas, Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párr. 140.

⁵⁹ Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de 20 de marzo de 2013, párr. 59.

⁶⁰ *Ibíd.*, párrs. 59-61, 63-64.

⁶¹ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de junio de 2021.

Adicionalmente, el CED solicitó al Estado Mexicano “garantizar que todas las autoridades actúen en conformidad con los criterios establecidos por la decisión de la Suprema Corte de Justicia de junio de 2021 que declara el carácter vinculante de las acciones urgentes requeridas por el Comité. Además, debe instaurar mecanismos que garanticen la implementación efectiva de los dictámenes de los órganos de tratado de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales de Derechos Humanos”. (CED, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención, Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones*, CED/C/R.9 Hallazgos, 12 de abril de 2022, párr. 69).

identificación de las personas desaparecidas y, consecuentemente, en la reparación a sus familiares.

Los retos en su implementación no son menores, más en un país federal que obliga a la coordinación de diversas autoridades en los diversos niveles de gobierno, sin olvidar la obligación del Estado mexicano de dar trato igualitario a todas las personas, en este caso, a todas las personas desaparecidas. Corresponde al Estado, sin duda alguna, tomar todas las medidas para cumplir con las obligaciones constitucionales y convencionales en relación con las personas desaparecidas y sus familias, con la finalidad de garantizar el derecho a la verdad, la reparación y la justicia.

La experiencia de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación como instancia coordinadora de la atención a las solicitudes de Acciones Urgentes en México

Enrique Irazoque Palazuelos y Carolina Hernández Nieto¹

I. Introducción

El deber ser de la administración pública alienta la visión a largo plazo, es decir, propone un escenario deseable en el cual se deberá convertir un país, tomando en cuenta el impacto de las necesidades y expectativas de la población². Bajo este ideal, las políticas y estrategias de la gestión pública deben estar orientadas a materializar dicha prospección, aunque haya la posibilidad, y esto resulta más común de lo que se quisiera, de que aparezcan procesos con capacidad de desestructurar la planeación preexistente; a este fenómeno se le identifica como coyuntura crítica³, y por sus efectos, es capaz de alentar el avance de la agenda permitiendo eventos de consecuencias duraderas.

La sentencia dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana (SCJN) para resolver el amparo en revisión 1077/2019, en la que reconoce la obligatoriedad de las acciones urgentes dictadas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas (CED, por sus siglas en inglés), dio paso a un nuevo paradigma en la atención a casos de personas desaparecidas, urgiendo con ello, el diseño e implementación de acciones públicas que permitan cumplir las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Por lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo compartir la experiencia de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (UDDH-SEGOB) en cuanto a la coordinación para el cumplimiento de las acciones urgentes. Este texto se divide en tres apartados: i) Efectos inmediatos de la sentencia dictada en el amparo en revisión 1077/2019, ii) Visita del CED a México y iii) Retos identificados y conclusiones.

¹ Enrique Irazoque Palazuelos es titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Se ha desempeñado como servidor público por más de 20 años en temas relacionados a la atención a víctimas de violaciones a derechos humanos.

Carolina Hernández Nieto es directora de área en la Coordinación para la Atención de Casos en Organismos Internacionales de Derechos Humanos de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos; maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

² Organización de los Estados Americanos (OEA). Observatorio de Estrategias y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva, disponible en <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/guia.asp>, septiembre de 2022.

³ Gisela Zarembeg. *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos* (México, FLACSO, 2017).

II. Efectos inmediatos de la sentencia dictada en el amparo en revisión 1077/2019

El 16 de julio de 2021, la Primera Sala de la SCJN resolvió el amparo en revisión 1077/2019, promovido por una madre en representación de su hijo de 16 años, quien desapareció en Coatzacoalcos, Veracruz. La madre, al tener conocimiento de los hechos que derivaron en la desaparición del menor de edad, acudió ante diversas autoridades para obtener información sobre su paradero; sin embargo, no obtuvo respuesta de ninguna de ellas.

Ante la falta de resultados, la víctima indirecta presentó una comunicación ante el CED para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes, de conformidad con el artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. El Comité registró el caso y requirió al Estado mexicano, entre otras cosas: realizar de inmediato una búsqueda integral e investigación seria, exhaustiva e imparcial para establecer la suerte y paradero de las personas desaparecidas; asegurar que las indagatorias consideren el contexto en el que ocurrieron las desapariciones; e informar de los avances y resultados al propio Comité. Contrario a lo esperado, las autoridades responsables omitieron la implementación de las medidas y acciones requeridas.

Al respecto, la Primera Sala de la SCJN, al estudiar el amparo en revisión 1077/2019, determinó que las acciones urgentes dictadas por el CED establecen obligaciones a cargo de las autoridades responsables, susceptibles de ser supervisadas constitucional o judicialmente⁴.

Y en ese mismo sentido, consideró que el mayor efecto útil de una norma internacional de derechos humanos consiste en permitirle expresar con toda potencia el respeto, protección y garantía de los derechos humanos a nivel tanto interno como internacional, y por ello, reconoció la clara correlación entre el principio de efecto útil y el principio pro persona como principios interpretativos del contenido de los tratados y sus consecuencias normativas.

Con base en lo anterior, la SCJN concluyó la obligatoriedad de las acciones urgentes al tratarse de garantías de cumplimiento inmediato y eficaz de los compromisos internacionales que, además, contienen lineamientos precisos de búsqueda e investigación relacionados con las competencias de las autoridades señaladas como

⁴ Lo anterior, a partir de las atribuciones que le otorga la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada, documento que el Estado mexicano ratificó en marzo de 2008. Adicionalmente, México reconoció la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctimas de violaciones a las disposiciones de la Convención en septiembre de 2020 (México, Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se aprueba la Declaración que formulan los Estados Unidos Mexicanos para reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, septiembre 2020). Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600747&fecha=18/09/2020#gsc.tab=0.

responsables. Así pues, y de acuerdo con el criterio de la Primera Sala, las acciones urgentes sirven para colaborar y supervisar las acciones de búsqueda emprendidas por el Estado mexicano.

Luego de esta resolución y considerando las atribuciones que el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación otorga a la UDDH-SEGOB en sus artículos 43 y 45⁵, surgió la necesidad de configurar un espacio que desde la Secretaría de Gobernación instrumentara la atención a la solicitud de las acciones urgentes, con al menos dos objetivos iniciales: el primero, coordinar los trabajos de las autoridades responsables de investigar las desapariciones forzadas en los tres niveles de gobierno; y, el segundo, lograr la inclusión de los allegados de una persona desaparecida, así como de sus representantes legales.

A pesar de tener claridad sobre los objetivos iniciales y contar con la experiencia en el seguimiento de otras decisiones internacionales en materia de derechos humanos, el personal de la UDDH-SEGOB detectó, casi de inmediato, que las autoridades responsables desconocían la determinación de la SCJN sobre la obligatoriedad de las acciones urgentes o, por el contrario, sabían de la resolución, pero no lograban entender su alcance. Y es que si bien, previo a la determinación de la SCJN, el Estado mexicano tenía conocimiento de las acciones urgentes solicitadas por el CED, no se contaba con un sistema que permitiera procesar tales pronunciamientos, por ello, la identificación de actores a lo largo de toda la República, así como la comunicación directa con estos, se convirtieron en el primer paso para brindar la atención.

Adicionalmente, se estableció contacto con las familias y representantes para sostener reuniones con las autoridades responsables de atender las medidas previstas por parte del Comité, esto con el propósito de socializar la postura del Estado mexicano y poder construir un modelo de trabajo que incluyera las manifestaciones de aquellas personas con interés legítimo de buscar y localizar a la persona desaparecida.

Como resultado de estos espacios, la UDDH-SEGOB identificó falencias por parte de las autoridades, sobre todo de las fiscalías y comisiones de búsqueda del fuero local. Entre estas destacaban la pasividad para programar y ejecutar actos de investigación y labores de búsqueda a partir del desconocimiento de los protocolos homologados en la materia, así como el retraso u omisión para dictar medidas de protección a favor de los familiares de personas desaparecidas, que manifestaron recibir amenazas.

Además, por parte de los familiares y representantes legales, se registró que las principales exigencias versaban sobre acciones de búsqueda inmediata de las personas

⁵ Específicamente estas atribuciones:

“i) Coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de protección y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; ii) Instrumentar, en coordinación con las instituciones y las autoridades competentes del Estado mexicano, las acciones para el cumplimiento y seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado frente a organismos internacionales de derechos humanos”. (México, Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mayo 2019. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019#gsc.tab=0).

desaparecidas, acceso a la información de los expedientes de investigación y otorgamiento de medidas de protección a su favor.

La correspondencia entre las falencias de las autoridades y las exigencias de familiares y representantes legales obligó a reforzar la incidencia institucional de la UDDH-SEGOB, sobre todo en los gobiernos locales, donde se identificó el mayor rezago. En este punto, es importante reconocer que, durante este proceso, la denuncia y exigencia de la sociedad civil organizada ha obligado a los tres niveles de gobierno a fortalecer las áreas que tienen a su cargo el seguimiento a las acciones urgentes, tarea que aún persiste y que debe ser redoblada ante el aumento de solicitudes al CED.

III. Visita del Comité contra la Desaparición Forzada a México

El aumento de solicitudes de acciones urgentes por parte del CED guarda relación directa con su visita a México en noviembre de 2021, la cual fue la primera que realizó al país y que se concretó luego de 8 años de haber sido solicitada. En esta ocasión, el CED encontró en la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración una oficina aliada que no solo impulsó la visita al interior de la Administración Pública Federal, sino que también incidió en la aceptación, por parte del Estado mexicano, de los términos establecidos por el Comité para hacer la visita. Esto fue considerado por el CED como una muestra de apertura [del Estado mexicano] al escrutinio y apoyo internacionales⁶.

Cabe mencionar que, por primera vez, la Secretaría de Gobernación coordinó una visita internacional, y al respecto, el Comité reconoció su cooperación para cumplir con la agenda prevista:

La delegación visitó 13 entidades federativas: Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; sostuvo reuniones con más de 85 instituciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con órganos autónomos, tanto en el ámbito federal como estatal; se reunió con decenas de colectivos de víctimas y centenares de víctimas y organizaciones de la sociedad civil provenientes de 31 de las 32 entidades federativas; y acompañó a exhumaciones y jornadas de búsqueda en las entidades federativas de Coahuila, Estado de México y Morelos. La delegación también visitó el Centro Regional de Identificación Humana de Coahuila y varios centros de privación de libertad federales y estatales, y estaciones migratorias⁷.

La participación de la UDDH-SEGOB en el marco de la visita se centró en generar espacios de diálogo en los que las autoridades responsables compartieron a la

⁶ CED, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención* (CED/C/R.9 Hallazgos), versión avanzada no editada, 12 de abril de 2022, párr. 1. Disponible en <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

⁷ *Ibid.*, párr. 3.

delegación del Comité los aciertos; pero sobre todo, los retos a los que se enfrentan al momento de implementar las recomendaciones previstas en las solicitudes de acciones urgentes, lo anterior sin dejar de reconocer lo crítico de la situación. El intercambio directo de información con las personas expertas en la materia, sin duda, se convirtió en una de las experiencias profesionales más enriquecedoras de los servidores públicos participantes, según lo mencionado por ellos mismos.

En abril de 2022, el CED hizo público su informe tras la visita al país. En este reconoció que “el marco normativo e institucional generado en México instaaura herramientas con un gran potencial, cuya efectiva implementación debe ser prioritaria en la lucha contra la desaparición forzada”⁸. En ese sentido, los cuerpos normativos vigentes dotan de mayores recursos a las familias y representantes legales para exigir la actuación de las autoridades responsables; sin embargo, persiste una brecha importante con relación a los recursos que permitan hacer efectivo el espíritu de la ley.

Asimismo, el Comité detectó que el crecimiento exponencial de las desapariciones en el país evidencia su estrecha relación con el inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que puso en práctica una política caracterizada por el despliegue de las fuerzas armadas para cumplir funciones de seguridad pública. Sobre esto, destacó que dicha intervención permanece en la actualidad, e incluso, se ha reforzado.

De igual manera, el CED documentó que la delincuencia organizada se ha convertido en un perpetrador central de desapariciones con diferentes formas de connivencia y diversos grados de participación, aquiescencia u omisión de servidores públicos⁹, lo que robustece la relación que guarda el fenómeno de la desaparición con el contexto de violencia generalizada que se vive en México.

Adicional al contexto señalado en los párrafos anteriores, el CED apuntó los impactos diferenciados de las desapariciones cuando se trata de niñas, mujeres, migrantes, indígenas, periodistas, defensoras de derechos humanos e integrantes de la comunidad LGBTQ+, recordando con ello, la necesidad de realizar las labores de búsqueda e investigación con perspectiva de género y enfoque interseccional.

Otra de las preocupaciones expresadas por el Comité luego de su visita a México es la impunidad, la cual calificó como:

Un rasgo estructural que favorece la reproducción y el encubrimiento de las desapariciones forzadas y pone en peligro y causa zozobra a las víctimas, a quienes defienden y promueven sus derechos, a los servidores públicos que buscan a las personas desaparecidas e investigan sus casos y a la sociedad en su conjunto. La impunidad, además, opera como factor de revictimización y socava el impacto de cualquier iniciativa para erradicar y prevenir las desapariciones forzadas¹⁰.

⁸ *Ibid.*, párr. 8.

⁹ *Ibid.*, párr. 13.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 27.

Se hace énfasis en estas declaraciones porque guardan relación directa con los hallazgos advertidos por la UDDH-SEGOB al iniciar la coordinación de atención a las solicitudes de acciones urgentes. Y es que, en la mayoría de los casos, la impunidad y falta de perspectiva victimológica se mantienen como las deudas más severas por parte de las autoridades mexicanas: el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos y al deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar materializa una falta severa al mandato constitucional en los términos del artículo primero.

Ante el panorama del fenómeno, el CED identificó la necesidad de una Política Nacional de Prevención y Erradicación de las Desapariciones Forzadas y realizó, además, una serie de recomendaciones que tienen como objetivo:

- (a) fortalecer las instituciones y los procesos de búsqueda e investigación;
- (b) garantizar la coordinación sistemática y efectiva de las instituciones;
- (c) remover los obstáculos que impiden la judicialización de los casos de desaparición forzada; (d) atender debidamente a las desapariciones ocurridas en el contexto migratorio; (e) facilitar los procesos de búsqueda, investigación, reparación y memoria relacionados con los casos de larga data; (f) atender la crisis forense; (g) facilitar el acceso a la búsqueda, verdad, justicia y reparación con enfoque diferencial; (h) reconocer el papel de las víctimas y atender debidamente sus necesidades de atención y protección; (i) proteger a los servidores públicos involucrados en las búsquedas e investigaciones; y (j) registrar para establecer estrategias eficientes de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas¹¹.

De lo anterior, se advierte la impostergable labor de coordinación por parte de distintas autoridades que guardan la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y por ello, es una tarea primordial el diseño y ejecución de herramientas que permitan el monitoreo permanente de los trabajos, así como la oportuna generación de informes que abonen a la transparencia y rendición de cuentas.

IV. Retos identificados y conclusiones

Tal y como se advirtió en la introducción de este escrito, el reconocimiento por parte de la SCJN a la obligatoriedad de las acciones urgentes dictadas por el CED configuró una coyuntura crítica que alentó el avance de la agenda en materia de desaparición en México. Es innegable que el Estado mexicano guarda un ineludible compromiso con el cumplimiento a sus obligaciones internacionales y que, ante el diagnóstico actual, trabaja para revertir los efectos de una impunidad crónica y falta de empatía con los familiares de las personas desaparecidas.

¹¹ CED, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención* (CED/C/R.9 Observaciones y recomendaciones), versión avanzada no editada, 12 de abril de 2022, párr. 1. Disponible en <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

Desde la UDDH-SEGOB, se han documentado algunos efectos de la visita del CED a favor de la atención de solicitudes de acciones urgentes en el país. El primero es que se amplió la difusión de la misión y el alcance del Comité; y el segundo, es que en aquellas entidades federativas previstas en la agenda del CED aumentó el interés tanto por fortalecer las áreas dedicadas a la atención del fenómeno de la desaparición como por diseñar buenas prácticas susceptibles de réplica.

Además, la presencia del CED abonó al empoderamiento de las familias de personas desaparecidas y sus representantes legales; y acercó a la sociedad en general los criterios de admisibilidad de las solicitudes de acciones urgentes, con lo que evidenció que el acceso a esta herramienta es posible, incluso, sin la intervención de profesionales jurídicos y/o representantes.

Luego de los trabajos realizados hasta el momento, se advierten retos significativos, principalmente, para superar los temas de autonomía y sigilo en materia de investigación; el uso eficiente de recursos ante una política de austeridad; el fortalecimiento a las autoridades locales y municipales a fin de que asuman su responsabilidad en las tareas de implementación; las estrategias de seguridad que apelan a una política militar; y la ausencia de asistencia victimal que apele a la atención integral y supere el otorgamiento de dádivas económicas.

Sin duda, la visita y acompañamiento que hoy brinda el CED a México constituye uno de los grandes aciertos de la apertura al escrutinio internacional de este Gobierno, ya que obliga a la entrega de resultados que solo se logran a través de la comunicación y trabajo conjunto entre autoridades. Ante este escenario, la posibilidad de empujar a aquellas autoridades que muestran resistencia o rezago para ejercer sus atribuciones es mayor, y por ello, la construcción de un frente común es duradero.

Actualmente, se trabaja en el fortalecimiento del Mecanismo Nacional de Seguimiento a las Recomendaciones Internacionales en materia de Desapariciones Forzadas, mediante mesas y grupos de trabajo interinstitucionales, con la expectativa de incluir consultas con familiares de personas desaparecidas, colectivos de búsqueda e integrantes de la sociedad civil.

Desde la UDDH-SEGOB, se refrenda el compromiso para abonar en la construcción de espacios que promuevan la atención y cumplimiento de las recomendaciones que realiza el CED en cada solicitud de acciones urgentes a través de la coordinación interinstitucional, así como en la incidencia para la instrumentación de políticas públicas que tienen como objeto transformar el modelo de protección a familiares de personas desaparecidas.

Mirada desde la academia



La Suprema Corte de Justicia de la Nación frente a las Acciones Urgentes previstas en la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas: Amparo en Revisión 1077/2019

Mario Santiago Juárez y Tatiana Rincón Covelli¹

I. Introducción

Este trabajo busca explicar el significado de la sentencia recaída al amparo en revisión 1077/2019², emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, que también será referida en lo sucesivo como Corte). En el amparo, la SCJN se cuestiona si las autoridades mexicanas se encuentran obligadas a implementar las acciones urgentes decretadas por el Comité contra la Desaparición Forzada (CED, por sus siglas en inglés; que también será mencionado como Comité), en ejercicio de las facultades conferidas por la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (referida en lo sucesivo como Convención o Convención Internacional). Esta pregunta es respondida afirmativamente, lo que implica que las personas beneficiadas por dichas acciones cuenten con un mecanismo de exigibilidad ante los órganos jurisdiccionales respectivos.

El análisis de esta sentencia inicia con la explicación de los antecedentes del caso y el recorrido procesal de la acción. Posteriormente, revisa el problema jurídico que es resuelto por la Corte para poder comprender, finalmente, la relevancia de la sentencia.

II. Antecedentes y recorrido procesal

El 11 de diciembre de 2013, aproximadamente a las 2 de la tarde, el joven Víctor Álvarez Damián, de 16 años, fue detenido por un grupo de policías y personas vestidas de civil. Víctor se encontraba en su lugar de trabajo, ubicado en la ciudad de Veracruz, de donde fue retirado y obligado a subir a una camioneta. Sobre esto, se le informó al dueño del establecimiento y al encargado del mismo que el joven era detenido porque había sido señalado como cómplice de un robo.

El mismo día de la desaparición, su madre, Perla Damián Marcial, acudió a presentar la denuncia ante el Ministerio Público estatal, donde le señalaron que tenía que esperar 72 horas para que la denuncia procediera, por lo que fue el 14 de diciembre

¹ Mario Santiago Juárez es profesor investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, y Tatiana Rincón Covelli, abogada de IDHEAS y consultora internacional en derecho internacional de los derechos humanos.

² México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021.

cuando se inició la averiguación previa, la cual terminó por acumularse con otras averiguaciones sobre hechos similares acontecidos en la misma época. Cabe mencionar que la investigación estuvo a cargo de la Fiscalía Auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro, y que además, la desaparición, como quedó claro después, se dio en el marco de los operativos policiacos coordinados por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Es así que, según la ley, estos hechos pueden tipificarse como desaparición forzada de personas³.

Transcurrido el tiempo sin que la investigación de la fiscalía tuviera resultados, las víctimas presentaron medidas cautelares ante el CED. Este hecho es el que, con posterioridad, dio origen a la decisión de la Corte aquí analizada. Por ello, antes de iniciar la explicación de los pormenores del caso, se expondrá qué son las acciones urgentes y cuáles son sus alcances jurídicos.

A. Las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada

La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada el 20 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y firmada por México el 6 de febrero de 2007⁴, crea el CED⁵ y prevé la atribución de este órgano de emitir acciones urgentes. En el artículo 30 de la Convención, se establece que el CED “podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida”⁶. Es interesante advertir que únicamente este Comité de Naciones Unidas está habilitado para examinar peticiones de acciones urgentes⁷.

³ “Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.” (México, Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 2017, cap. 3, artículo 27).

⁴ La Convención Internacional entró en vigor en México al promulgarse el 22 de junio del 2011 en el Diario Oficial de la Federación.

⁵ “1. Para la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, se constituirá un Comité contra la Desaparición Forzada integrado por diez expertos de gran integridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, independientes, que ejercerán sus funciones a título personal y actuarán con total imparcialidad. Los miembros del Comité serán elegidos por los Estados Partes teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa. Se tendrá en cuenta el interés que representa la participación en los trabajos del Comité de personas que tengan experiencia jurídica pertinente y de una representación equilibrada de los géneros.” (Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 2006, artículo 26).

⁶ *Ibid.*, artículo 30.

⁷ “El procedimiento de acciones urgentes había sido conocido por un amplio desarrollo en el ámbito extra-convencional de protección de los derechos humanos... Con el artículo 30 de la Convención se

De acuerdo con esta atribución, y una vez registrada la petición de acción urgente, el CED puede solicitar a cualquier Estado Parte, en relación con desapariciones ocurridas con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención Internacional⁸, que le proporcione información sobre la situación de la persona desaparecida. Es relevante señalar que el CED ha considerado entre los criterios para el registro de las acciones urgentes bajo el artículo 30, en los casos de falta de claridad sobre los perpetradores de la desaparición, lo siguiente:

- i) La posible participación de agentes no estatales, sin siquiera apoyo o aquiescencia, se plantee como una simple hipótesis, que no podrá ser confirmada o descartada sin el desarrollo de una investigación exhaustiva por las autoridades competentes.
- ii) La persona desaparecida haya tenido un conflicto, tensión o relación con agentes estatales que, tomando en cuenta el contexto de los hechos, permita plantear la hipótesis de una desaparición forzada⁹.

Asimismo, el artículo 30 faculta al CED a transmitir sus recomendaciones al Estado parte e incluir una petición “de que adopte todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona”¹⁰ conforme a la Convención Internacional, y a solicitarle que informe al Comité, en el tiempo que este señale, sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. De acuerdo con la Convención, las peticiones de acción urgente siguen abiertas “mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida”¹¹. Es importante señalar que, durante el trámite del procedimiento de acción urgente, el CED, a través de su secretaría, mantiene un contacto permanente con los autores de la petición de la acción por medio de cartas, correo electrónico, reuniones y llamadas telefónicas¹².

establece este procedimiento por primera vez en sede convencional.” (Carlos Villán Durán y Carmelo Faleh Pérez, *Manual de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, I(DH)EAS/UBIJUS, México, 2016, p. 83 y ss.).

⁸ “La petición de acción urgente solo será admisible si la desaparición forzada ha tenido lugar en un Estado Parte de la Convención y si se produjo con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención en el Estado Parte en cuestión.” (Reglamento, CED/C/1, aprobado por el Comité contra la Desaparición Forzada en su 1er y 2do periodo de sesiones, artículo 38). El CED ha señalado, al respecto, que no ha podido registrar peticiones de acciones urgentes que “se referían a hechos ocurridos antes de la entrada en vigor de la Convención, o en un Estado no parte en la Convención.” (ONU, Informe del Comité contra la Desaparición Forzada, Septuagésimo segundo periodo de sesiones, Suplemento No. 56 (A/72/56), párr. 53).

⁹ *Ibid.*, párr. 58.a.

¹⁰ Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 2006, artículo 30.

¹¹ “El Comité proseguirá sus esfuerzos para colaborar con el Estado Parte mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida. El Comité mantendrá informado al autor de la petición.” (Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 2006, artículo 33.4).

¹² Véase ONU, Informe del Comité contra la Desaparición Forzada, Septuagésimo segundo periodo de

Así pues, el CED ha entendido que el multicitado artículo 30 establece para los Estados parte una obligación de responder a sus peticiones¹³. En este sentido, ha señalado a los Estados que, en virtud de la Convención, “[tiene] autoridad para pedir al Estado parte que adopte con carácter inmediato medidas encaminadas a buscar a una persona desaparecida, y que los Estados partes [tienen] la obligación de examinar de buena fe las recomendaciones formuladas por el Comité en esos casos”¹⁴.

El procedimiento de las acciones urgentes ha sido usado ampliamente por los familiares de víctimas de desaparición en México. De hecho, es uno de los países con mayor número de casos registrados ante el CED de aplicación de este mecanismo¹⁵. La organización IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.¹⁶ (IDHEAS), como representante de las víctimas de personas desaparecidas, ha acudido desde el año 2015 a este procedimiento, en acompañamiento de familiares de víctimas de desaparición en varios Estados de la República.

Es así que, en febrero de 2016, IDHEAS presentó al CED las peticiones de acción urgente por las desapariciones de seis jóvenes en la ciudad de Veracruz, acontecimientos que sucedieron entre el 6 y el 11 de diciembre de 2013, en la colonia Formando Hogar de la ciudad mencionada. Precisamente, uno de estos jóvenes desaparecidos era Víctor Álvarez. El CED registró las peticiones de IDHEAS el 9 de febrero de 2016¹⁷.

Desde su primera carta enviada al Estado mexicano en relación con las seis acciones urgentes, el CED requirió al Estado, entre varias actuaciones, diseñar e implementar de inmediato una estrategia de búsqueda de los seis jóvenes desaparecidos; definir de inmediato una hipótesis de investigación; asegurar la plena imparcialidad de las autoridades a cargo de la búsqueda e investigación; asegurar la coordinación adecuada entre las diferentes autoridades, a nivel federal y estatal, encargadas de la búsqueda e investigación; tomar todas las medidas necesarias para identificar a los responsables de las desapariciones de los seis jóvenes, tomando en cuenta los indicios sobre la posible participación de los policías municipales, estatales, ministeriales y elementos militares en las desapariciones; y garantizar una

sesiones, Suplemento No. 56 (A/72/56), párr. 71; y ONU, Informe sobre las peticiones de acción urgente recibidas en virtud del artículo 30 de la Convención (CED/C/19/2), párr. 5.

¹³ *Ibid.*, párr. 9.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 22.

¹⁵ Véase la Lista de solicitudes de acciones urgentes registradas en <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/ced/urgent-actions>

¹⁶ Véase la página web de la organización para mayor información de los casos: <https://www.idheas.org.mx/>. Se accedió a esta el 30 de agosto de 2022.

¹⁷ Las peticiones registradas corresponden a las acciones urgentes AU No.276/2016, en favor de Pablo Darío Miguel Hernández; AU No.277/2016, en favor de José Armando Cortés Arrijoja; AU No.278/2016, en favor de José Ignacio Cruz González; AU No.279/2016, en favor de Yonathan Isaac Mendoza Berrospe; AU No.280/2016, en favor de Víctor Álvarez Damián, y AU No.281/2016, en favor de Marco Antonio Ramírez Hernández.

búsqueda e investigación eficaces de conformidad con las obligaciones del Estado mexicano en aplicación de los artículos 12 y 14 de la Convención Internacional¹⁸.

El Estado mexicano rindió diversos informes al Comité, en los que daba cuenta de las diligencias efectuadas por las autoridades; sin embargo, la constante, según lo señalado por las víctimas y sus representantes, fue la omisión de implementar las acciones y estándares de investigación señalados por el CED. Así que, tras la ausencia de una investigación diligente, exhaustiva, imparcial, seria y tendiente a lograr la localización de Víctor, el Comité requirió a México:

Diseñar e implementar de inmediato una estrategia de investigación y búsqueda, asegurando el análisis de contexto y de los patrones que se puedan identificar en los casos de referencia. 2. Proporcionar información a los familiares sobre la estrategia de búsqueda. 3. Proporcionar a las familias información, otorgándoles copia de las diligencias que obran en las respectivas investigaciones. 4. Tomar las medidas que sean necesarias para asegurar la plena investigación del operativo denominado “Guadalupe Reyes.” 5. Asegurar que se investigue la posible participación de la policía estatal, municipal y de la Agencia Veracruzana de Investigación. 6. Garantizar que las exhumaciones y procedimientos de identificación de los cuerpos se rijan por los estándares internacionales, 7. Brindar información a los familiares de los 6 jóvenes desaparecidos sobre el motivo por los cuales no se han tomado las acciones inmediatas con base en la información aportada para la investigación de los casos. 8. Garantizar que toda la información disponible sea tomada en cuenta por las autoridades, y 9. Brindar información a los familiares de las acciones llevadas a cabo en este sentido¹⁹.

La falta de cumplimiento por parte de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de las acciones y medidas requeridas por el CED, en relación con estas seis acciones urgentes, llevó a la Sra. Perla y a los abogados de IDHEAS, a presentar una demanda de amparo el 19 de octubre de 2017. El amparo lo conoció el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Boca del Río. En la demanda, se solicitó al Juez de Distrito que amparara a Perla Damián Marcial por los actos y omisiones relacionados con la investigación penal. Las autoridades responsables fueron: la Fiscalía General del Estado de Veracruz, la Fiscalía Especial en Atención de Denuncias de Personas Desaparecidas y el Fiscal Auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de la agencia 1º y 8º del Ministerio Público Investigador (Fiscalía Auxiliar).

¹⁸ Esto fue requerido en las peticiones de acciones urgentes AU 276/2016, AU 277/2016, AU 278/2016, AU 279/2016, AU 280/2016 y AU 281/2016.

¹⁹ Comunicación del CED del 1 de mayo del 2017, disponible en la demanda de amparo presentada por IDHEAS el 20 de octubre del mismo año.

Los actos reclamados por la víctima fueron:

- En cuanto a las tres autoridades, la omisión de implementar, coordinar y efectuar:
 - I. Una investigación con las siguientes características: diligente, exhaustiva, imparcial y seria, tendiente a lograr la localización de Víctor.
 - II. Diligencias tendientes a la persecución de los delitos.
 - III. Las medidas y acciones urgentes emitidas por el Comité.
- Respecto a la Fiscalía Auxiliar, la omisión de dar respuesta a la petición del 15 de marzo de 2017²⁰ y la negativa de proporcionar copias de las averiguaciones previas relacionadas con la investigación.

En el amparo se alega que la autoridad violó los artículos 1, 6, 8, 14, 16, 17, 20 -apartado B- y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 24.2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. El 8 de diciembre del 2017, la demanda se amplió para solicitar la inconstitucionalidad del artículo 384 del Código Penal para el Estado de Veracruz, que establece sanciones para quienes faciliten información de la investigación ministerial. Finalmente, el 18 de mayo del 2018, el juez de distrito emitió sentencia, en la cual se determinó sobreseer respecto a la Fiscalía General del Estado de Veracruz y a las omisiones de las autoridades para implementar las medidas y acciones emitidas por el Comité. La motivación para resolver esto fue la siguiente:

[L]as recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos (que tampoco constituyen actos de autoridad para efectos del amparo), no tienen el carácter de vinculantes, al no existir una obligación legal de su acatamiento forzoso, ni un procedimiento constitucionalmente creado hasta el momento para lograr asignarles ese carácter²¹.

Es evidente, continúa el razonamiento del juzgador, que “el comportamiento indiferente o de omisión respecto de acatar o no el contenido de las sugerencias (no órdenes) contenidas en la recomendación de que se trate, no representa el incumplimiento de un deber por parte de un órgano estatal o Estado mismo al que se dirija, como acto de autoridad para los efectos del amparo”²². Es así que,

²⁰ “En la que solicitaba copia certificada de las actuaciones que integran la averiguación previa. La jueza señaló que la quejosa tuvo conocimiento de la respuesta del fiscal responsable cuando este rindió su informe justificado, acuerdo que constituyó el acto reclamado en la ampliación de la demanda de amparo” (México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 44).

²¹ México, Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, 952/2017-II, Juicio de Amparo Indirecto. Considerando sexto, p. 11.

²² *Ibid.*

en la sentencia se consideró que, al no existir una obligación para la autoridad, no hay incumplimiento que afecte la esfera jurídica de la víctima indirecta. Por lo tanto, concluyó que las “recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos no tienen un carácter vinculante -y por tanto tampoco el de acto de autoridad- su cumplimiento no es materia de juicio de amparo”²³. Respecto al Fiscal Auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro de Veracruz, encargado de las Agencias 1º y 8º del Ministerio Público investigador, concedió el amparo para ajustar su actuación a los estándares sobre la investigación.

III. Problema jurídico planteado ante la SCJN

Inconformes con la decisión, la víctima y sus asesores presentaron un recurso de revisión, que fue originalmente admitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito. Sin embargo, por la trascendencia del caso se solicitó a la SCJN que reasumiera su competencia originaria para resolver el amparo. Una vez que el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea hizo suya la petición, la Primera Sala emitió una resolución para reasumir su competencia originaria.

Fue así que, al conocer de fondo el asunto, la SCJN se hizo la siguiente pregunta: ¿Están las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus respectivas competencias, obligadas a implementar las acciones urgentes decretadas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, en ejercicio de las facultades conferidas por la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas?²⁴

Para responder esta cuestión, la Corte realizó una primera aseveración: la obligación del Estado en materia de desaparición forzada implica “poner en marcha todo el aparato institucional adecuado para evitar la materialización del riesgo con la prioridad de la localización rápida y con vida de la víctima”²⁵. La demora, enfatizó la Corte, “es particularmente lesiva para las víctimas; el tiempo se convierte en una agravante de los riesgos y violaciones sufridas”²⁶. Así pues, para el máximo tribunal mexicano, “existe un derecho a la búsqueda y los estándares internacionales y nacionales coinciden en que la búsqueda exige a los Estados recurrir a todas las herramientas jurídicas nacionales e internacionales útiles”²⁷.

En este mismo sentido, consideró que:

Resulta imprescindible supervisar judicial y constitucionalmente que la búsqueda de personas y la investigación sobre los hechos violatorios y sobre la identidad de los responsables no sólo se complementen,

²³ *Ibid.*, párr. 31, p. 21.

²⁴ México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 54.

²⁵ *Ibid.*, párr. 112.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, párr. 113.

sino que se coordinen eficientemente y con la utilización de todos los medios institucionales disponibles, incluidos los provenientes del derecho internacional²⁸.

Al negar la obligatoriedad de las acciones urgentes emitidas por el Comité e impedir, con ello, “la supervisión judicial y constitucional de su cumplimiento por parte de las autoridades responsables, se niega el derecho a las garantías jurisdiccionales de protección de derechos”²⁹. Es precisamente este el argumento toral de la Corte para otorgar el amparo. Sostener lo contrario, es decir, negar la protección de la justicia ante la omisión de realizar las acciones requeridas por el Comité, vaciaría de contenido las decisiones de este organismo internacional.

Es evidente que el derecho de fuente internacional debe ser cumplido por las instituciones del Estado, una vez que sus disposiciones se encuentran vigentes en México. Como fundamento de esto, la Corte cita el artículo 26 de la Convención de Viena³⁰ que, a partir del principio universalmente aceptado de que los pactos deben cumplirse, asegura que las disposiciones de los tratados deben cumplirse de buena fe, mientras que el artículo 27 del mismo instrumento establece que las disposiciones internas no pueden ser una excusa para su inobservancia³¹.

Por su parte, el artículo primero constitucional prescribe la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos al orden constitucional interno y, además, exige que la cohesión y coherencia entre las normas constitucionales de origen interno y de origen internacional se preserven interpretando inexcusablemente los derechos humanos protegidos por ambas fuentes, en el sentido de otorgar la protección más amplia a las personas³².

Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción³³. Esto significa que el Estado mexicano ratificó y sumó a su régimen constitucional interno estas atribuciones y competencias, así como las resoluciones emitidas en ejercicio de esas facultades³⁴. De hecho, el Estado mexicano ha atendido estas recomendaciones,

²⁸ *Ibid.*, párr. 114.

²⁹ *Ibid.*, párr. 115.

³⁰ Este instrumento fue suscrito en Viena, Austria, el 23 de mayo de 1969 y entró en vigor el 27 de enero de 1980 en México.

³¹ “El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.” (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrito en Viena, Austria, el 23 de mayo de 1969, artículo 27).

³² México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída al Amparo en revisión 1077/2019, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de julio de 2021, párr. 118.

³³ *Ibid.*, párr. 119.

³⁴ *Ibid.*, párr. 122.

rindiendo informes sobre el cumplimiento de las disposiciones del tratado y de las acciones urgentes dictadas para el caso de México³⁵.

La Corte finalmente resolvió modificar la sentencia recurrida. En su parte medular, la sentencia implicó el reconocimiento de la obligatoriedad de las acciones urgentes. Textualmente señala: “Las autoridades responsables acatarán, en todos sus términos, las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada a propósito de este caso, pues, tal como se ha dicho en esta sentencia, su carácter vinculante para el Estado mexicano es indudable”³⁶.

IV. Relevancia de la sentencia

Como la propia Corte ha señalado, es la primera vez que un tribunal nacional reconoce el carácter obligatorio de las acciones urgentes³⁷. Es así que el CED, en su informe sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención, celebró la decisión de la SCJN en la que reconoce el carácter vinculante de las recomendaciones adoptadas por el Comité en el contexto del procedimiento de acciones urgentes en virtud del artículo 30 de la Convención, y añade que la SCJN, en su sentencia:

[A]firma que las competencias del Comité para “[...] dictar y supervisar las acciones urgentes integran incuestionablemente el contenido normativo de la Convención Internacional para la protección de las personas contra las desapariciones forzadas, de manera que deben entenderse como parte de las disposiciones que México acepta al firmarla, ratificarla e incorporarla a su régimen jurídico interno. Esto significa que el Estado mexicano ratificó y sumó a su régimen constitucional interno estas atribuciones y competencias, así como las resoluciones emitidas en ejercicio de esas facultades³⁸.

No obstante, el CED es consciente de que no todas las autoridades han cumplido con este mandato jurisdiccional.

Asimismo, hace énfasis en la importancia de que los dictámenes de los comités sean cumplidos por las autoridades mexicanas. Para ello, recomienda “instaurar mecanismos que garanticen la implementación efectiva de los dictámenes de los órganos de tratado

³⁵ *Ibid.*, párr. 123.

³⁶ *Ibid.*, párr. 147.

³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “El cumplimiento de las medidas y acciones urgentes emitidas por el comité contra la desaparición forzada de la ONU es obligatorio para las autoridades del estado mexicano: primera sala”, nota de prensa no. 172/2021, del 17 de junio de 2021. Disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6479>. Se accedió a este recurso el 31 de agosto de 2022.

³⁸ CED, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención*, (CED/C/R.9 Hallazgos), versión avanzada no editada, 12 de abril de 2022, párr. 9. Disponible en <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contr-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales de Derechos Humanos”³⁹. Textualmente señala:

60. [A] pesar de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de junio de 2021 que declara el carácter vinculante de las acciones urgentes requeridas por el Comité, algunas autoridades siguen actuando en contra de este criterio. El Comité lamenta constatar que, según la información recibida, los dictámenes que han sido adoptados por otros órganos de tratados de las Naciones Unidas con relación al tema de las desapariciones en México (ver en particular el Comité de Derechos Humanos) todavía no habrían sido debidamente implementados por el Estado parte.

69. El Estado parte debe garantizar que todas las autoridades actúen en conformidad con los criterios establecidos por la decisión de la Suprema Corte de Justicia de junio de 2021 que declara el carácter vinculante de las acciones urgentes requeridas por el Comité. Además, debe instaurar mecanismos que garanticen la implementación efectiva de los dictámenes de los órganos de tratado de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales de Derechos Humanos⁴⁰.

En conclusión, los Estados tienen, de conformidad con el derecho internacional, la obligación de buscar a las personas desaparecidas⁴¹. En correspondencia con esta obligación, los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén que los organismos de protección de derechos humanos puedan dirigirse a los Estados para solicitarles que informen sobre el paradero o situación de la persona desaparecida⁴², y

³⁹ *Ibid.*, párr. 69.

⁴⁰ *Ibid.*, párrs. 60 y 69.

⁴¹ Véase, entre otros, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo XII; Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, art. 24.3; Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, párr. 22.c; Principios Rectores para la Búsqueda de las Personas Desaparecidas, principio 3. Sobre estos principios, véase Pietro Sferazza Taibi, “Comentarios a los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XXI, 2021, pp. 773-796. En el ámbito interamericano, véase Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 181; Corte IDH, Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de octubre de 2014, Serie C No. 285, párr. 112.

⁴² En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas prevé esta facultad o atribución en su artículo XIV, en el que dispone: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reciba una petición o comunicación sobre una supuesta desaparición forzada se dirigirá, por medio de su Secretaría Ejecutiva, en forma urgente y confidencial, al correspondiente gobierno solicitándole que proporcione a la mayor brevedad posible la información sobre el paradero de la persona presuntamente desaparecida y demás información que estime pertinente, sin que esta solicitud prejuzgue la admisibilidad de la petición.”

que realicen acciones concretas para proteger sus derechos. Es así que, las autoridades están obligadas a cumplir con lo requerido por el CED.

V. Conclusiones

La sentencia sobre el amparo en revisión 1077/2019 significa la apertura del sistema de justicia mexicano al control del CED. Las acciones urgentes, como se ha señalado aquí, buscan simplemente el cumplimiento de los estándares mínimos de derechos humanos relacionados con los hechos de desaparición forzada. Las acciones emitidas por el CED, para el caso de Víctor Álvarez Damián, no hacen sino requerir que las autoridades mexicanas se ciñan a lo establecido tanto en el derecho de fuente internacional como en el de fuente interna; instan a que las autoridades mexicanas cumplan con la Constitución y con la legislación secundaria. Y, en este sentido, protejan los derechos de las personas víctimas directas e indirectas de la desaparición.

La sentencia de la Corte reconoce el derecho de las víctimas a, una vez que acudan al Comité solicitando acciones urgentes y estas sean efectivamente emitidas por dicho organismo, hacer exigibles por la vía jurisdiccional los requerimientos a las instituciones del Estado. Dichas acciones, como otras decisiones de naturaleza similar emitidas por otros órganos de Naciones Unidas, representan herramientas eficaces para la protección de los derechos humanos. Es así que la SCJN abona al necesario cambio estructural del sistema nacional de protección de los derechos de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos.

Mirada desde los actores
acompañantes que
presentaron “amicus
curiae”



Mirada desde los actores acompañantes que presentaron *amicus curiae*

Santiago Corcuera Cabezut¹

El carácter vinculante de las acciones urgentes del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas (CED, por sus siglas en inglés) en México ha sido confirmado por la sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana (SCJN) al resolver el amparo en revisión 1077/2019, el día 16 de junio de 2021 por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

I. Discusión sobre la obligatoriedad de las normas que conforman al Derecho Internacional Público

En la doctrina del Derecho Internacional Público, y particularmente en la doctrina anglosajona, para efectos didácticos, se clasifica a las normas jurídicas internacionales en *hard law* y *soft law*.

*Hard law*² se refiere al conjunto de normas del Derecho Internacional Público que indiscutiblemente son de carácter vinculante para los Estados; a estas se les puede llamar normas vinculantes *stricto sensu*. *Soft law*³ es el cúmulo de normas y estándares, que si bien tienen como finalidad determinar el comportamiento de los actores de la comunidad internacional, no poseen el carácter de reglas estrictamente vinculantes, sino que tienen una naturaleza recomendatoria; por ello, se les puede denominar normas no vinculantes *stricto sensu*. Sobre esto último, se cuida el no señalarlas como no vinculantes, pues sí pretenden ser atendidas o cumplidas por los integrantes de la comunidad internacional, aunque no tengan el nivel de obligatoriedad del que gozan las normas vinculantes *stricto sensu*.

El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) es reconocido como el precepto en el que se encuentran listadas las fuentes del Derecho Internacional Público. En dicho precepto se incluyen a los tratados internacionales, al derecho internacional consuetudinario y a los principios generales del derecho como fuentes de

¹ El autor es exintegrante y expresidente del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas.

² “Aquellos instrumentos o prácticas generales con carácter obligatorio cuyo incumplimiento puede ser exigido por las vías institucionales de solución de conflictos y derivar en la responsabilidad internacional del Estado.” (Diccionario Jurídico Mexicano, s. v. “hard low”, consultado el 12 de octubre de 2022, <http://diccionariojuridico.mx/definicion/hard-law/>).

³ “El principio de Soft Law o ley suave, es el derivado del desarrollo de principios y prácticas del derecho internacional de carácter no vinculante previstos en instrumentos, declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices y recomendaciones aceptados por la mayoría de los Estados. Oposición al «hard law» o derecho duro o positivo.” (Diccionario Jurídico Abcderecho, s. v. “soft law”, consultado el 12 de octubre de 2022, <https://abcderecho.com/soft-law-y-hard-law/#:~:text=concepto%20El%20PRINCIPIO%20de%20Soft%20Law%20o%20LEY,recomendaciones%20aceptados%20por%20la%20mayor%C3%ADa%20de%20los%20Estados>).

normas estrictamente vinculantes; mientras que a la jurisprudencia de los tribunales internacionales y a la doctrina, se les consideran fuentes meramente auxiliares.

Cabe aclarar desde ahora que cuando se hace referencia a la jurisprudencia como fuente auxiliar del derecho, no se quiere decir que las sentencias emitidas por los tribunales internacionales no sean vinculantes para las partes en controversia, sino que los precedentes judiciales sirven de inspiración y auxilio para la interpretación de las normas vinculantes cuando los tribunales se disponen a tomar alguna decisión. La sentencia del tribunal es, desde luego, vinculante para las partes en el litigio y de obligatorio cumplimiento para ellas. Caso distinto es el de la cuestión relativa a la exigibilidad o coercitividad de las sentencias y, en general, de las obligaciones derivadas de normas estrictamente vinculantes, al no existir instituciones y mecanismos creados por el Derecho Internacional para hacer cumplir dichas normas y obligaciones, incluso por la fuerza y en contra de la voluntad del agente rebelde o incumplido.

II. La jurisprudencia como fuente obligatoria del Derecho Internacional

En México se han adoptado decisiones de la mayor importancia, que hacen avanzar, por lo menos en ese país, la idea de la obligatoriedad de la jurisprudencia internacional, incluso en el caso de que el Estado mexicano no hubiese sido parte de la controversia que diera lugar a una determinada sentencia. Así, la SCJN mexicana resolvió, con motivo de la contradicción de tesis 293/2011, que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) son vinculantes para el Estado mexicano, ya sea que este forme parte o no del caso correspondiente (así pues, también le serán vinculantes los criterios derivados de sentencias de casos en los que no participe).

SEXTO. Criterios obligatorios. De acuerdo con lo anterior, deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios establecidos por este Tribunal Pleno de la SCJN en los siguientes términos:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el *principio pro persona* obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad

del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos⁴.

Lo anterior representa un avance importantísimo para sentar un precedente de comportamiento por parte de un integrante de la comunidad internacional, que se aleja, en la dirección correcta, del principio general que establece que la jurisprudencia de los tribunales internacionales es meramente una fuente auxiliar (*soft law*), para convertirla, por lo menos para efectos domésticos mexicanos, en fuente vinculante del derecho (*hard law*).

En sentido similar, la Suprema Corte Argentina “en la causa “Videla Jorge R.” sostuvo que a partir de la reforma de 1994 a la CN (art. 75 inc. 22) se otorga jerarquía constitucional a la CADH (Convención Americana sobre Derechos Humanos), razón por la cual la jurisprudencia de la Corte IDH en causas en las que son parte otros Estados miembros de la convención, constituyen una insoslayable pauta de interpretación para los poderes constituidos argentinos en el ámbito de sus competencias, y en consecuencia también para la SCJN, a los efectos de resguardar las obligaciones asumidas por el Estado argentino en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”⁵.

Así pues, indudablemente, las sentencias de los tribunales internacionales son vinculantes para los Estados partes en el conflicto, y en los casos mexicano y argentino, por lo menos, también lo son las sentencias de la Corte IDH, aunque los Estados mexicano y argentino no hayan sido parte del caso respectivo.

III. Valor jurídico de los dictámenes de órganos cuasijurisdiccionales

Caso distinto es el de las decisiones, dictámenes, opiniones o informes emitidos por organismos internacionales que no son tribunales u órganos jurisdiccionales *stricto sensu*, sino que, aunque ejercen funciones cuasijurisdiccionales, al no ser tribunales, sus decisiones no son consideradas sentencias y, por lo tanto, su vinculatoriedad es puesta en duda. Tal es el caso de las recomendaciones o informes emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su función contenciosa, o los dictámenes de los órganos de tratados llamados comités, previstos en los diversos tratados de derechos humanos de la Naciones Unidas, también en su función contenciosa o de substanciación de casos individuales.

⁴ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída a la *Contradicción de Tesis 293/2011*, Pleno, Ponente: ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 3 de septiembre de 2013, pp. 64-66.

⁵ Luciano Caparroz, “Obligatoriedad y vinculatoriedad de las decisiones de la Corte IDH en el Derecho Interno Argentino. Hacia una verdadera eficacia”, en *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Surcolombiana*, p. 9. Disponible en <https://journalusco.edu.co/index.php/pielagus/article/download/577/1097/>

Respecto a la CIDH, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos “emite dos sentencias “Caballero Delgado y Santana c/ Colombia” (24/12/92) y “Genie Lacayo c/ Nicaragua” (27/01/07), donde se dijo que las “recomendaciones” no contaban con obligatoriedad porque solamente se interpretaban “conforme su sentido corriente”, aplicando la regla de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En otra etapa, registrada a partir del caso “Loayza Tamayo c/ Perú (17/09/97), aplicó el principio de buena fe de la Convención de Viena, expresando que si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si es de derechos humanos, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones”⁶.

En el caso argentino, “fue específicamente en la causa “Bramajo”¹³ donde la Corte Nacional le adjudicó la calidad de: “guía para la interpretación de los preceptos convencionales a la opinión de la Comisión IDH”, en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de esta para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y la aplicación de la CADH (considerando 8° del voto de la mayoría)”⁷.

Sin embargo, la Corte Constitucional colombiana sí ha atribuido carácter vinculante a las medidas cautelares ordenadas por la CIDH:

En el caso de Colombia, la Corte Constitucional ha considerado que las medidas cautelares adoptadas por la CIDH son actos jurídicos adoptados por un organismo internacional de naturaleza cuasijurisdiccional, a través de los cuales se requiere al Estado tomar las medidas que sean necesarias, en el menor tiempo posible, para cesar la amenaza de un derecho, 23 cuyo cumplimiento es de naturaleza obligatoria en el orden jurídico interno 24. De acuerdo con la Corte Constitucional, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH son vinculantes en tanto (i) se trata de un órgano que hace parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que Colombia es uno de sus miembros; (ii) el Estado colombiano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que en virtud del artículo 93 (inciso 1°) de la Constitución, hace parte del ordenamiento jurídico interno; y (iii) el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia⁸.

En relación con los dictámenes de los comités de las Naciones Unidas, en el caso español:

Hasta el año 2018 fue clara la constante negativa de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo y nuestro Tribunal Constitucional a

⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁷ *Ibid.*

⁸ Ideas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., y otras organizaciones no gubernamentales. Amicus Curiae-Amparo en Revisión 289/2018, p. 14. Disponible en <http://idheas.org.mx/especiales/amicus/descargas/amicus-osc.pdf>

atribuir carácter vinculante a los Dictámenes del Comité de Derechos Humanos. No obstante, tan verdad como eso es que era frecuente que se trajeran a colación los actos de los órganos de control de los tratados de derechos humanos a efectos interpretativos y/o argumentativos. [...] [n]uestro TS señaló [11]: i) la ausencia de valor jurídico de los dictámenes del Comité; ii) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no diseña un órgano jurisdiccional con facultades de carácter jurisdiccional que pueda determinar el derecho de forma definitiva en caso de conflicto; iii) las recomendaciones del Comité deben tenerse en cuenta por los órganos nacionales. [...] [E]n la sentencia de 12 de febrero de 2020 (STS 401/2020) el TS afirmó que los dictámenes de los Comités de Naciones Unidas no son asimilables a las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁹.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos emitió la Observación General número 33 sobre las obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Y como es sabido, el Protocolo Facultativo mencionado establece la posibilidad, para los particulares sujetos a la jurisdicción de un Estado que sea parte en el mismo, de presentar casos individuales para resolución del Comité de Derechos Humanos, en su función contenciosa/cuasijurisdiccional.

En dicha observación general, el Comité de Derechos Humanos establece lo siguiente:

11. Aunque la función desempeñada por el Comité de Derechos Humanos al examinar las comunicaciones individuales no es, en sí misma, la de un órgano judicial, los dictámenes emitidos por el Comité de conformidad con el Protocolo Facultativo presentan algunas de las principales características de una decisión judicial. Se emiten con espíritu judicial, concepto que incluye la imparcialidad y la independencia de los miembros del Comité, la ponderada interpretación del lenguaje del Pacto y el carácter determinante de las decisiones.

12. El término empleado en el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo para las decisiones del Comité es “observaciones”^{§3}. En esas decisiones se exponen las constataciones del Comité sobre las violaciones alegadas por el autor y, cuando se ha comprobado la existencia de una violación, se señala el medio de reparar esa violación.

13. Los dictámenes emitidos por el Comité con arreglo al Protocolo Facultativo representan un pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio Pacto y encargado de la interpretación

⁹ Cristina Izquierdo, “*Los efectos de las decisiones de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas resolviendo comunicaciones individuales. El caso de España*”, BFD Blog Facultad de Derecho, 14 de abril de 2021. Disponible en <https://www.blog.fder.uam.es/2021/04/14/los-efectos-de-las-decisiones-de-los-comites-de-derechos-humanos-de-naciones-unidas-resolviendo-comunicaciones-individuales-el-caso-de-espana/>

de ese instrumento. El carácter y la importancia de esos dictámenes dimanaban de la función integral que incumbe al Comité con arreglo al Pacto y al Protocolo Facultativo.

[...]

15. El carácter de los dictámenes del Comité dimana también de la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe, tanto cuando participan en el procedimiento previsto en el Protocolo Facultativo como en relación con el propio Pacto. La obligación de cooperar con el Comité resulta de la aplicación del principio de la buena fe en el cumplimiento de todas las obligaciones convencionales.

[...]

19. El autor puede solicitar la adopción de medidas, o el Comité puede decidir su adopción por propia iniciativa, cuando la decisión que haya tomado o que amenace tomar el Estado parte pueda causar un daño irreparable al autor o a la víctima si no se revoca la medida o si no se suspende su ejecución en espera de que el Comité lleve a cabo el examen de la comunicación. Ejemplo de ello es la ejecución de la pena de muerte o de una orden de expulsión. Para poder atender esas exigencias con arreglo al Protocolo Facultativo, el Comité estableció en su reglamento un procedimiento para solicitar la adopción de medidas temporales o provisionales de protección en los casos en que ello fuera procedente^{§6}. Todo Estado parte que no adopta tales medidas temporales o provisionales incumple la obligación de respetar de buena fe el procedimiento de las comunicaciones individuales establecido en el Protocolo Facultativo¹⁰.

En esta observación general, como puede verse claramente, el Comité de Derechos Humanos adopta la postura de que, aunque no se trate de un órgano jurisdiccional, sus dictámenes sí imponen la obligación a los Estados de cumplir con lo establecido en ellos. De particular importancia para este ensayo, resulta lo previsto en el párrafo 19, pues se refiere a medidas temporales o provisionales que guardan similitud con las acciones urgentes y medidas cautelares previstas en el artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

IV. Valor jurídico de las Acciones Urgentes ordenadas por el CED

El artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas establece lo siguiente:

¹⁰ CCPR, *Observación General número 33 sobre las obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible en https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/oo_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN33.

1. El Comité podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida.

2. Si el Comité considera que la petición de actuar de manera urgente presentada en virtud del párrafo 1 del presente artículo:

a) No carece manifiestamente de fundamento; b) No es un abuso del derecho a presentar tales peticiones; c) Se ha presentado previamente y en la forma debida a los órganos competentes del Estado Parte interesado, tales como las autoridades encargadas de efectuar las investigaciones, cuando tal posibilidad existe; d) No es incompatible con las disposiciones de esta Convención; y e) No está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; solicitará al Estado Parte interesado que le proporcione, en el plazo que el Comité determine, información sobre la situación de dicha persona.

3. Habida cuenta de la información proporcionada por el Estado Parte interesado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, el Comité podrá transmitir sus recomendaciones al Estado Parte e incluir una petición de que adopte todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona de conformidad con la presente Convención, y podrá solicitar que informe al Comité, en el plazo que éste determine, sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. El Comité informará a la persona que presentó la petición de acción urgente sobre sus recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado Parte cuando éstas estén disponibles.

4. El Comité proseguirá sus esfuerzos para colaborar con el Estado Parte mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida. El Comité mantendrá informado al autor de la petición¹¹.

Salta a la vista el problemático lenguaje utilizado en el párrafo 3 del artículo transcrito, cuando indica: “el Comité podrá transmitir sus **recomendaciones** al Estado parte e incluir una **petición** de que adopte todas las medidas necesarias...”¹². El uso de la palabra ‘recomendaciones’ parecería indicar que la determinación del CED de dictar medidas derivadas de una acción urgente, pudiera no tener carácter vinculante *stricto sensu*. También resulta problemática la utilización de las palabras ‘petición de que adopte’ en lugar de ‘orden de que adopte’, pues parecería que la palabra ‘petición’ implica una simple solicitud que queda a la voluntad del Estado receptor atender o no atender.

¹¹ Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>

¹² Énfasis añadido.

Contrario a lo que el uso de estas palabras pudiera indicar, el propio CED se ha pronunciado respecto del valor que tienen sus determinaciones emitidas en ejercicio de esta función. Según lo resalta el escrito de *Amicus Curiae* elaborado por el académico Mario Santiago Juárez y la académica Carmen Elena Arroyo Rodríguez, dirigido a la Primera Sala de la SCJN en apoyo del caso que nos ocupa, “el Comité ha señalado que no deben considerarse como una mera sugerencia sino como un compromiso serio que debe ser aplicado de manera inmediata a fin de reducir el periodo en el cual los derechos humanos de las víctimas estén siendo vulnerados y evitar daños irreparables”¹³.

Por su parte, el escrito de *Amicus Curiae* elaborado por un conjunto de organizaciones no gubernamentales, con fecha del 21 de agosto de 2020, y que también fue presentado ante la Primera Sala de la SCJN en apoyo del caso que nos ocupa, cita lo que el CED indicó respecto del carácter vinculante de las acciones urgentes y de las medidas cautelares decretadas en el marco de las mismas acciones urgentes, incluso haciendo referencia al caso específico del Estado mexicano:

En este sentido, en los casos en que los Estados partes han negado el carácter vinculante de sus decisiones, el Comité CED ha determinado que:

“...de conformidad con los principios del derecho internacional, la adhesión a la Convención obliga al Estado parte a cooperar de buena fe con el Comité a fin de que se adopten todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona desaparecida y para asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de quienes participen en la investigación, contra todo maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada (art. 30, párr. 3, y art. 12, párrs. 1 y 4, de la Convención).”

Adicionalmente, el Comité CED ha reafirmado la naturaleza vinculante de las acciones urgentes y en particular de las medidas cautelares en el marco de las acciones urgentes.

“[...] de conformidad con los principios del derecho internacional, la adhesión a la Convención obliga al Estado parte a cooperar de buena fe con el Comité a fin de que se adopten todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona desaparecida y para asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de quienes participen en la investigación, contra todo maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada (art. 30, párr. 3, y art. 12, párrs. 1 y 4, de la Convención).”

¹³ *Amicus Curiae-Amparo en Revisión 289/2018*, p. 17. Disponible en <http://idheas.org.mx/especiales/amicus/descargas/amicus-academia.pdf>

En esa tesitura, el comité ha señalado particularmente respecto al Estado mexicano que “[e]s incompatible con la Convención que, por su acción u omisión, un Estado parte impida o frustre la tarea del Comité en el seguimiento de la petición de acción urgente o en la implementación de sus recomendaciones a fin de que se busque y localice a las personas desaparecidas¹⁴.

El propio CED, en las comunicaciones que emite en ejercicio de su función en materia de acciones urgentes, evita utilizar las palabras ‘recomendación’ y ‘petición’. Específicamente en el oficio de fecha del 1 de mayo de 2017 emitido por el CED y en el que dicta la acción urgente respecto del caso que nos ocupa, las palabras que utiliza son las siguientes: “el Comité **requiere** al Estado parte.”, y en una última instancia: “el Comité **insta** al Estado parte”¹⁵.

El uso del lenguaje por parte de este tipo de órganos de tratados internacionales de la ONU es muy cuidadoso y se reflexiona con mucho detenimiento; desde luego, es deliberado y pretende que su significado tenga implicaciones prácticas.

El verbo ‘requerir’, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española¹⁶, significa “intimar, avisar o hacer saber algo con autoridad pública”, así como también “necesitar”. Se trata pues, según el propio CED, de un requerimiento y no una simple sugerencia o recomendación. De hecho, la propia Real Academia Española atribuye a la palabra ‘requerimiento’ el siguiente significado: “Acto judicial por el que se intima que se haga o se deje de ejecutar algo”.

En cuanto a las palabras ‘intimar’ e ‘instar’, de acuerdo con el mismo Diccionario, la primera significa: “Requerir, exigir el cumplimiento de algo especialmente con la autoridad o fuerza para obligar a hacerlo.”; y la segunda: “Repetir la súplica o petición, insistir en ella con ahínco”.

No cabe duda, entonces, que para el CED las medidas contenidas en sus acciones urgentes no son sugerencias, sino requerimientos que exigen su cumplimiento y que, por lo tanto, son obligatorios.

El recurso de revisión interpuesto por las víctimas en el caso que nos ocupa, se debió, precisamente, al hecho de que la Jueza que resolvió la demanda de amparo interpuesta por la madre del desaparecido en el caso que nos ocupa:

... consideró actualizada la causal de improcedencia del juicio de amparo respecto a la omisión de implementar las medidas y acciones urgentes AU 281/2016, solicitadas por la organización IDHEAS en

¹⁴ IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., y otras organizaciones no gubernamentales. Amicus Curiae-Amparo en Revisión 289/2018, p. 20. Disponible en <http://idheas.org.mx/especiales/amicus/descargas/amicus-osc.pdf>

¹⁵ Énfasis añadido.

¹⁶ Disponible en <https://dle.rae.es/>

representación de las víctimas mencionadas, y declaró improcedente el carácter vinculante de las acciones urgentes emitidas por el Comité CED, al considerar que no existe una obligación legal de su acatamiento forzoso.

Para justificar su conclusión la juzgadora esgrimió, en la parte medular, el siguiente argumento:

“En ese orden de ideas, es de señalarse que si las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos (que tampoco constituyen actos de autoridad para efectos del amparo), no tienen el carácter de vinculantes al no existir una obligación legal de su acatamiento forzoso, ni un procedimiento constitucionalmente creado hasta el momento para lograr asignarles ese carácter, es evidente entonces que el comportamiento indiferente o de omisión respecto de acatar o no el contenido de las sugerencias (no órdenes) contenidas en una recomendación de que se trate, no representa el incumplimiento a un deber por parte del órgano estatal o Estado mismo al que se dirija, como acto de autoridad para los efectos del amparo, de acuerdo con la normatividad constitucional y legal existente.

Ante dicha resolución, los representantes, actuando en representación de la señora Damian y de su hijo Víctor, impugnaron la decisión y solicitaron a la SCJN que ejerciera su facultad de atracción para revisar la obligatoriedad de las acciones urgentes¹⁷.

V. Aportación argumentativa de los *Amicus Curiae* a favor de la vinculatoriedad de las acciones urgentes del CED

En apoyo al recurso de revisión que sería resuelto por la Primera Sala de la SCJN en el caso que nos ocupa, se presentaron seis escritos de *Amicus Curiae*, en apoyo a las víctimas y sus representantes, con la intención de auxiliar a la Primera Sala en su determinación final. Todos ellos abordan la cuestión central, es decir, la vinculatoriedad u obligatoriedad de las acciones urgentes dictadas por el CED.

Presentaron escritos de *Amicus Curiae*:

- Las siguientes organizaciones de la sociedad civil:
 - Colectivos de Víctimas:
 - Colectivo Solecito de Veracruz; Lucía Díaz Genao, Coordinadora
- Organizaciones nacionales e internacionales:

¹⁷ IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., y otras organizaciones no gubernamentales. *Amicus Curiae-Amparo en Revisión 289/2018*, pp. 3 y 4. Disponible en <http://idheas.org.mx/especiales/amicus/descargas/amicus-osc.pdf>

- Idheas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C. (Idheas); Juan Carlos Gutiérrez Contreras, Director General
- Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 A. C. (ARTICLE 19); Oficina Regional para México y Centroamérica, Gabriela Castillo
- Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C. (CEDHAPI); Maurilio Santiago Reyes, Coordinador General
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); José Antonio Guevara Bermúdez, Director Ejecutivo
- Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca A.C.; Yesica Sánchez Maya, Equipo Directivo
- Documenta Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C. (Documenta); María Sirvent Bravo, Directora General
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. (Fundar); Humberto Guerrero, Coordinador del Área de Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad
- Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT); Helena Solà Martín, Asesora en derechos humanos para América Latina del Secretariado Internacional de la OMCT
- Red Internacional de Derechos Humanos (RIDH) en Ginebra, Suiza; Ramón Muñoz Castro, Director
- TRIAL International; Philip Grant, Director
- Academia:
 - B. Dr. Mario Santiago Juárez, Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Tlaxcala
 - C. Lic. Carmen Elena Arroyo Rodríguez, Estudiante de la Maestría Interinstitucional en Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Baja California Sur
- Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)
- Comisión Nacional de Búsqueda
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
- Instituto Federal de Defensoría Pública

Resulta injusto tratar de resumir los muy relevantes y pertinentes argumentos vertidos en dichos escritos, por lo que se invita a quienes leen estas palabras a acudir a los textos completos¹⁸. Sin embargo, a continuación se resaltan algunos de los puntos más relevantes en torno a esta argumentación, los cuales fueron vertidos en dichos escritos.

- ***Amicus Curiae* presentado por las organizaciones de la sociedad civil**

En el escrito presentado por las organizaciones de la sociedad civil se describen las diversas funciones de los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y se estudia su naturaleza, afirmándose que las llamadas recomendaciones o dictámenes emitidos por los mismos resultan vinculantes, entre otras razones, con base en el principio de *pacta sunt servanda*, aplicable al cumplimiento de todo tratado internacional, y en el principio de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados. Si un Estado parte, en un tratado de esta naturaleza, reconoce la competencia del órgano encargado de su vigilancia y supervisión, ya sea expresamente mediante su adhesión a un protocolo facultativo o cláusula optativa, o mediante la aceptación tácita derivada de la celebración misma de un tratado, debe seguirse que dicho Estado ha aceptado no solamente la competencia del órgano respectivo, sino también el acatamiento de sus decisiones.

En cuanto a las acciones urgentes del CED, específicamente, en opinión de estas organizaciones no gubernamentales, las determinaciones derivadas de esta función también se consideran como vinculantes, ya que, sin requerir de una aceptación expresa de la competencia del Comité para estos efectos, pues dicha competencia se deriva del texto mismo de la Convención, operan de forma automática desde que el Estado en cuestión pasa a formar parte del tratado. Además, resaltan que el propio CED ha establecido la naturaleza vinculante de sus determinaciones derivadas de acciones urgentes, y afirman que esta función es de la misma naturaleza del carácter cuasijurisdiccional de las funciones del mismo Comité respecto de la substanciación de casos individuales. Finalmente, sostienen que “es posible concluir que el incumplimiento de las acciones urgentes -y, en general, de cualquier decisión emitida por un organismo internacional competente- vulnera el derecho al debido proceso de las víctimas, ya que dichas acciones urgentes son adoptadas en el marco de un proceso internacional que se debe perfeccionar al nivel interno”¹⁹.

- ***Amicus Curiae* presentado por personas académicas**

En el escrito presentado por el Dr. Mario Santiago Juárez y la Lic. Carmen Elena Arroyo Rodríguez, argumentan que las acciones urgentes emitidas por el CED resultan obligatorias para el Estado receptor de las mismas por tratarse de un órgano especializado previsto en un tratado del que México es parte y por que tienen como

¹⁸ Disponibles en <https://protect-us.mimecast.com/s/tWtC2kWyWCZ3Q6NunWMc3?domain=idheas.org.mx/>

¹⁹ IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., y otras organizaciones no gubernamentales. *Amicus Curiae-Amparo en Revisión 289/2018*, p. 21. Disponible en <http://idheas.org.mx/especiales/amicus/descargas/amicus-osc.pdf>

finalidad realizar la búsqueda de las personas desaparecidas, lo que constituye una obligación del Estado conforme a la propia Convención y, por lo tanto, conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los cuales deben ser cumplidos de buena fe conforme al principio *pacta sunt servanda*, complementado además por el principio *pro persona*.

El autor y la autora de este escrito, además, respaldan su convicción sobre la obligatoriedad de las acciones urgentes del CED retomando los pronunciamientos que el propio Comité ha hecho al respecto en el sentido de afirmar que dichas acciones urgentes tienen carácter vinculante.

Finalmente, mencionan que el cumplimiento de las acciones urgentes del CED es congruente con las obligaciones que todas las autoridades tienen en cuanto a las labores de búsqueda de las personas desaparecidas, a la luz de la propia legislación mexicana, específicamente la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

● ***Amicus Curiae* presentado por la FIDH**

El memorial de *Amicus Curiae* elaborado por la prestigiosa organización internacional no gubernamental, la Federación Internacional de Derechos Humanos, contiene interesantes y acertadas argumentaciones para demostrar el carácter vinculante de las acciones urgentes del CED.

La primera de ellas consiste en afirmar que las acciones urgentes del Comité son una garantía de los derechos humanos y que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, los Estados tienen la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos; así pues, la FIDH asegura que “la obligatoriedad de las acciones urgentes deriva, en primer lugar de que constituyen una garantía para el goce sustantivo de los derechos humanos de las víctimas de desaparición, siendo un recurso de la justicia internacional al que pueden acudir desde el primer momento en que la persona ha sido desaparecida”²⁰. Este argumento lo vincula con el derecho a la tutela judicial que está reconocido expresamente por el derecho constitucional mexicano.

Más adelante, esta organización no gubernamental desarrolla una serie de argumentos dirigidos a demostrar que el cumplimiento de las medidas dictadas en las acciones urgentes del CED implican el cumplimiento de otra serie de obligaciones previstas en la propia Convención, relacionadas con la investigación de los casos de desaparición forzada y la obligación de que se busque y localice a una persona desaparecida.

²⁰ Federación Internacional de Derechos Humanos, *Amicus Curiae*-Amparo en revisión 289/2018, p. 3. Disponible en <http://idheas.org.mx/especiales/amicus/descargas/amicus-fidh.pdf>

● ***Amicus Curiae* presentado por la Comisión Nacional de Búsqueda**

La Comisión Nacional de Búsqueda presenta su escrito en calidad de *Amicus Curiae* argumentando que tiene interés en el asunto en razón de la propia naturaleza de la Comisión, que de acuerdo con la ley que le ha dado vida, le impone diversas obligaciones relacionadas con la búsqueda y hallazgo de personas desaparecidas.

La Comisión Nacional de Búsqueda acertadamente afirma la existencia del derecho humano de toda persona desaparecida a ser buscada, y en razón de ello, deduce la obligatoriedad de las acciones urgentes del CED como un “efecto útil” de la propia Convención Internacional para la Protección de todas la Personas contra las Desapariciones Forzadas, que crea al propio Comité.

También argumenta la compatibilidad de los dictámenes de las acciones urgentes del CED con las obligaciones que todas las autoridades del país tienen respecto al deber de búsqueda de las personas desaparecidas, obligaciones que son detalladas en el Protocolo Homologado de Búsqueda, publicado el 17 de noviembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación.

Resulta además pertinente y acertado, por parte de la Comisión Nacional de Búsqueda, resaltar que el propio Estado mexicano reconoció ante el Comité el carácter vinculante de las acciones urgentes y medidas cautelares que emite el CED, lo que el propio Comité hizo notar en las observaciones finales derivadas de la comparecencia de México durante la substanciación de su informe complementario en la audiencia ante el CED celebrada en el mes de noviembre de 2018: “[...] el Comité nota con satisfacción que el Estado parte reconoce el carácter vinculante de las peticiones de acciones urgentes y medidas cautelares emitidas por el Comité, en virtud del artículo 30 de la Convención, y la voluntad de cooperar en el futuro con el Comité expresada por el Estado parte”²¹.

● ***Amicus Curiae* presentado por la CNDH**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos también presentó un memorial de *Amicus Curiae* en apoyo al caso que nos ocupa. En él, después de hacer un recorrido sobre la naturaleza del derecho internacional de los derechos humanos y de las obligaciones en materia de derechos humanos que el Estado mexicano ha asumido, recuerda que los tratados de derechos humanos de los que México es parte constituyen el parámetro de control constitucional, apoyándose en la decisión derivada de la contradicción de tesis 293/2011, y concluye:

Esta Comisión Nacional considera que si la autoridad responsable argumenta y resuelve contra la vinculatoriedad de las decisiones de carácter internacional como las Acciones Urgentes así como las Recomendaciones de derechos humanos, a las que la Juzgadora se

208 ²¹ Comisión Nacional de Búsqueda, *Amicus Curiae*-Amparo en Revisión 289/2018, p. 5. Disponible en <http://idheas.org.mx/especiales/amicus/descargas/amicus-comision.pdf>

refiere como sugerencias, estaría también argumentando contra la obligatoriedad de todo el Tratado y contra la eficacia del régimen internacional de derechos humanos y por ende contra la regularidad constitucional que se ha expuesto en el presente documento, por lo que estima que esta Suprema Corte debe de considerar como vinculantes las decisiones efectuadas por el Comité CED²².

Asimismo, la CNDH argumenta que:

El no cumplimiento de las acciones urgentes y otras obligaciones que derivan del tratado vulneran los derechos que asisten a las víctimas de desaparición y sus familiares, ya que dichas acciones urgentes son adoptadas en el marco de un proceso internacional que se debe perfeccionar a nivel interno, tanto en sede judicial como en sede administrativa. México, en virtud de haber suscrito la Convención, tiene la obligación de observar no sólo el contenido sustantivo del tratado -es decir, garantizar el derecho a no ser víctima de desaparición forzada- sino también la garantía de protección del derecho sustantivo, que en este caso es precisamente el mecanismo de acciones urgentes²³.

- ***Amicus Curiae* presentado por el Instituto Federal de Defensoría Pública**

El interés expresado por el Instituto Federal de Defensoría Pública de presentar sus argumentos en calidad de *Amicus Curiae* ante la Primera Sala de la SCJN, se deriva de su intención en allegar elementos sobre la relevancia del amparo en revisión correspondiente.

En su escrito explica la naturaleza de las acciones urgentes del CED y argumenta que las mismas tienen carácter vinculante.

El Instituto se dedica a contradecir los argumentos de la Jueza que afirmó que las acciones urgentes del CED eran meras sugerencias no vinculatorias. Para ello, acude a principios generales del derecho internacional respecto de las obligaciones emanadas de los tratados internacionales para, posteriormente, desarrollar sus argumentos en torno a las obligaciones del Estado mexicano derivadas de la propia Convención Internacional en la materia.

Atinadamente, el Instituto llama la atención del importante precedente del juicio de amparo 64/2018 del Juzgado Quinto de Distrito de los Mochis, Sinaloa.

(...) el Juzgado sostuvo que en el derecho internacional existen declaraciones y resoluciones adoptadas por órganos internos de las organizaciones intergubernamentales, como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos y que

²² Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Amicus Curiae-Amparo en Revisión 289/2018*, p. 25. Disponible en <http://idheas.org.mx/especiales/amicus/descargas/amicus-cndh.pdf>

²³ *Ibid.*, p. 20

éstas en estricto sentido no tienen carácter jurídicamente obligatorio para los Estados, pero que aún con ello, los mismos:

[...] deben ser acatados y cumplidos de buena fe por la comunidad internacional, y deben ser interpretados y aplicados en el derecho interno, en consonancia y armonía con los tratados vigentes y con las normas constitucionales y legislativas de derecho interno, ya que su contenido ha sido desarrollado por normas internas e internacionales, lo cual le otorga validez jurídica a los principios y normas de esta naturaleza, especialmente por la materia que regulan.

El órgano judicial determinó que, con base en la interpretación de la Constitución General y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, se violaron los derechos de las quejas a conocer la verdad y ser resarcidas en el daño de acuerdo con el artículo 10 y 133 de la Constitución, así como con “[...] los mecanismos jurisdiccionales internacionales que pueden ayudar a combatir problemáticas estructurales e incluso revertir la impunidad frente a las violaciones de derechos.”

Lo anterior atendiendo a que:

[...] las recomendaciones efectuadas por el Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas, son encaminadas al objetivo fundamental de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas que es combatir este delito, [...] que las personas cuenten con las garantías individuales para acceder a la justicia y conocer la verdad de lo sucedido y el paradero de sus familiares, siendo que tales circunstancias fueron analizadas por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso “Rosendo Radilla Pacheco”, sentencia que para el Estado Mexicano es de carácter obligatoria.

Consecuentemente, se concedió el amparo contra los actos atribuidos a las autoridades responsables, pues sostuvo que las violaciones además “trastoca[ron] las recomendaciones efectuadas por el Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas²⁴.”

Y concluye, con base en sus argumentos, lo siguiente:

1. El Estado mexicano tiene obligaciones en materia de derecho internacional y derecho internacional de los derechos humanos,

²⁴ Instituto Federal de Defensoría Pública, Amicus Curiae-Amparo en Revisión 1077/2019, p. 22. Disponible en <http://idheas.org.mx/especiales/amicus/descargas/amicus-defensoria-publica.pdf>

derivadas de la firma y ratificación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

2. Las acciones urgentes son parte de la Convención previamente mencionada, por lo que el Estado mexicano, al firmar y ratificar el tratado, está comprometido a la observación y cumplimiento del mecanismo²⁵.

VI. Argumentos a favor de la vinculatoriedad de las acciones urgentes del CED, contenidas en la sentencia de la Primera Sala de la SCJN

En la sentencia emitida por la Primera Sala de la SCJN, el más alto tribunal del país adopta una posición progresiva y evolutiva del derecho internacional de los derechos humanos en su aplicación a nivel doméstico, que constituye un importantísimo precedente no sólo en el nivel nacional mexicano, sino también en el nivel internacional, ya que contribuye, para efectos del derecho internacional, a establecer una buena práctica por parte de un integrante de la comunidad internacional de Estados para ir conformando *costumbre internacional*, en el sentido de considerar que las decisiones, aun cuando sean llamadas ‘recomendaciones’, de los órganos de tratados de derechos humanos, tienen carácter vinculante para los Estados destinatarios de las mismas.

La sentencia de la Primera Sala, al referirse al hecho de que la Jueza de distrito había rechazado que las medidas y acciones urgentes del CED tuvieran carácter vinculante para las autoridades mexicanas, afirma que:

49. En opinión de esta Sala, esta determinación fue incorrecta. Una de las cuestiones que debe resolver la Sala en este recurso de revisión es precisamente la vinculatoriedad de las medidas y acciones urgentes que el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas emite en los casos sometidos a su conocimiento como órgano autorizado para interpretar y aplicar las disposiciones de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la cual integra el parámetro de regularidad constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano.

[...]

51. Esta Sala debe determinar, entonces, el alcance de los pronunciamientos derivados de estos procedimientos internacionales y su vinculatoriedad para las autoridades mexicanas, en especial, las que participan en la investigación de los delitos de desaparición de personas y en la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas. Al involucrar un estudio de fondo, esta Sala estima que no es posible concluir que el asunto es improcedente²⁶.

²⁵ *Ibid.*, p. 23.

²⁶ México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia recaída a la *Contradicción de Tesis 293/2011*, Pleno, Ponente: ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 3 de septiembre de 2013, pp. 39-41.

La sentencia, en primer lugar, reconoce y confirma el derecho de toda persona a no ser sometida a desaparición; pero sobre todo, reconoce y confirma el derecho de toda persona a ser buscada, tal y como la Comisión Nacional de Búsqueda lo expone en su escrito de *Amicus Curiae*. La importancia de este reconocimiento no debe soslayarse, pues autoridades mexicanas como la propia Fiscalía General de la República habían puesto resistencia al reconocimiento de este importantísimo derecho, incluso negando su existencia. Ahora, el más alto tribunal de la nación lo ha confirmado de manera indubitable.

Además, con una serie de argumentos impecablemente desarrollados y sustentados, muchos de ellos vertidos en los escritos de *Amicus Curiae* a los que hemos hecho referencia con anterioridad, la Primera Sala concluyó:

133. Por lo expuesto, esta Sala no alberga dudas respecto a la obligatoriedad de las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada, y considera que la jueza de distrito, cuya sentencia se revisa, erró sobre el carácter concedido a este mecanismo preferente, garantía del cumplimiento inmediato y eficaz de los compromisos del tratado y que sirve para colaborar en y supervisar las acciones de búsqueda emprendidas por el Estado mexicano. Las acciones urgentes dictadas en beneficio del joven Emiliano y otros contienen lineamientos precisos de búsqueda e investigación relacionados claramente con las competencias de las autoridades señaladas como responsables. Por ello, la jueza de distrito debió ordenar que se cumplieran en sus términos para no violentar el derecho a ser buscado y el derecho de acceso a la justicia del joven Emiliano²⁷.

Y aunque esta decisión se refiere y va dirigida a autoridades del estado de Veracruz, es importante resaltar que, en atención a la Undécima Época, que comenzó el 8 de abril de 2021 con la aprobación del Acuerdo del Pleno de la SCJN que definió su inicio, las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por el Poder Judicial de la Federación, como consecuencia de la reforma constitucional del 11 de marzo de 2021, específicamente las decisiones del Pleno de la SCJN por mayoría de ocho votos o de sus Salas por mayoría de cuatro votos, son obligatorias para todas las autoridades judiciales del país, sean federales o locales.

Así pues, la decisión adoptada por la Primera Sala de la SCJN en el caso que nos ocupa reviste una importancia enorme en el desarrollo progresivo y evolutivo del derecho nacional e internacional de los derechos humanos y, en particular, del derecho nacional e internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada.

**PARTE III.
HERRAMIENTAS PARA
PRESENTAR ACCIONES
URGENTES**

Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas¹

Comité contra la Desaparición Forzada

CED/C/7
Distr. general
8 de mayo de 2019
Original: español

Introducción

1. Los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas se basan en la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y en otros instrumentos internacionales relevantes. También toman en cuenta la experiencia de otros órganos internacionales y de varios países en todo el mundo. Identifican mecanismos, procedimientos y métodos para la implementación del deber jurídico de buscar a las personas desaparecidas.
2. Estos Principios rectores buscan consolidar las buenas prácticas para la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas, derivadas de la obligación de los Estados de buscarlas. Han sido elaborados con base en la experiencia acumulada del Comité durante sus ocho primeros años, en particular, en las observaciones finales (artículo 29) y en las acciones urgentes (artículo 30). Los Principios rectores fueron desarrollados en diálogo y amplia consulta con muchas organizaciones de víctimas, sociedad civil, expertos, organizaciones intergubernamentales y Estados.
3. Los Principios rectores se inspiran en los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (A/RES/60/147) y en el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1), en los comentarios generales del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias y en el Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016). Los Principios rectores complementan este Protocolo con un énfasis especial en la búsqueda con vida de las personas desaparecidas.
4. Los Principios rectores reafirman el rol esencial que tienen las víctimas en la búsqueda de las personas desaparecidas. Enfatizan el derecho a formar

¹ Aprobados por el Comité en su 16º período de sesiones (8 a 18 de abril de 2019).

y a participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de las desapariciones forzadas y la suerte de las personas desaparecidas, y asistir a las víctimas. En estos Principios rectores se usa la expresión “víctimas” en el sentido de la definición amplia de este término consagrada en el artículo 24, párrafo 1, de la Convención.

Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas

Principio 1. La búsqueda de una persona desaparecida debe realizarse bajo la presunción de vida

La búsqueda tiene que realizarse bajo la presunción de que la persona desaparecida está viva, independientemente de las circunstancias de la desaparición, de la fecha en que inicia la desaparición y del momento en que comienza la búsqueda.

Principio 2. La búsqueda debe respetar la dignidad humana

1. El respeto de la dignidad de las víctimas debe ser un principio rector en cada una de las fases del proceso de búsqueda de la persona desaparecida.
2. Durante el proceso de búsqueda, la dignidad de las víctimas requiere su reconocimiento como personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y riesgo, titulares de derechos que deben ser protegidos y que tienen conocimientos importantes que pueden contribuir a la eficacia de la búsqueda. Los funcionarios públicos tienen que ser capacitados para realizar su trabajo con enfoque diferencial. Deben actuar con conciencia de que trabajan para garantizar los derechos de las víctimas y orientar todo su trabajo en favor de ellas.
3. Las autoridades tienen el deber de velar por que las víctimas, incluidos los familiares, no sean objeto de estigmatización y otros malos tratos morales o difamaciones que lesionen su dignidad, reputación o buen nombre como personas, así como los de su ser querido desaparecido. Cuando sea necesario, deben tomar medidas para defender la dignidad de las víctimas en contra de ataques difamatorios.
4. La entrega de los cuerpos o restos mortales de personas desaparecidas a los familiares debe realizarse en condiciones dignas, de conformidad con las normas y costumbres culturales de las víctimas, respetando siempre que se trata de restos mortales de una persona y no de objetos. La restitución debe proveer también los medios y los procedimientos necesarios para una sepultura digna en consonancia con los deseos y las costumbres culturales de las familias y sus comunidades. Cuando resulte necesario y los familiares así lo deseen, los Estados deben cubrir los gastos del traslado del cuerpo o de los restos mortales al lugar que determinen los familiares para la sepultura, incluso cuando el traslado sea desde o hacia otro país.

Principio 3. La búsqueda debe regirse por una política pública

1. La búsqueda debe ser parte de una política pública integral en materia de desapariciones, en particular, en contextos en que la desaparición sea frecuente o masiva. Los objetivos de esa política integral, además de la búsqueda, deben ser la prevención de desapariciones forzadas, el esclarecimiento de las ya ocurridas, el justo castigo de los perpetradores y la adopción de medidas de protección de las víctimas, entre otras medidas que garanticen que no se vuelvan a cometer desapariciones forzadas.
2. La política pública en materia de desapariciones forzadas debe tener un enfoque diferencial, tal como se menciona en el principio 4, en todos sus programas y proyectos operativos y no solo en atención a su situación de vulnerabilidad o de víctimas.
3. La política pública específica sobre la búsqueda debe construirse con base en las obligaciones de los Estados de buscar, localizar, liberar, identificar y restituir los restos, según corresponda, de todas las personas sometidas a desaparición. Debe tomar en cuenta el análisis de las diversas modalidades y patrones criminales que generan desapariciones en el país.
4. La política pública sobre búsqueda debe ser integral, clara, transparente, visible y coherente. Debe promover la cooperación y colaboración de todas las instancias del Estado y también con otros Estados y organismos internacionales. Debe materializarse en medidas legislativas, administrativas y presupuestales adecuadas, así como en políticas educativas y otras políticas sectoriales relevantes.
5. La política pública sobre búsqueda debe construirse e implementarse, en todas sus etapas y todos sus alcances, con la participación de las víctimas y de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia y voluntad de cooperar con la construcción y/o implementación de esa política.
6. Un objetivo central de la política pública de búsqueda debe ser la protección y el apoyo amplio a las víctimas. Debe incluir la atención y el acompañamiento psicosocial a las víctimas y debe contener medidas que eviten su revictimización o victimización secundaria. Esta política pública debe incluir medidas de respeto a las víctimas, así como para prevenir y sancionar las estigmatizaciones de toda índole contra ellas.

Principio 4. La búsqueda debe tener un enfoque diferencial

1. La búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad requiere procedimientos, experiencias y conocimientos especiales que satisfagan sus necesidades particulares. El enfoque diferencial también debe ser tenido en cuenta en la atención a quienes participan en la búsqueda, como familiares

y otras personas allegadas a la persona desaparecida. Igualmente, debe ser tenido en cuenta en los procedimientos de identificación y entrega de las personas encontradas.

2. Las entidades encargadas de la búsqueda deben prestar especial atención a los casos de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y diseñar e implementar acciones y planes de búsqueda que tengan en cuenta su situación de extrema vulnerabilidad. Los funcionarios deben respetar el principio del interés superior del niño en todas las etapas de la búsqueda. Ante la falta de certeza sobre la edad, debe asumirse que se trata de un niño o niña.
3. En los casos de mujeres —adultas y adolescentes— desaparecidas o que participan en la búsqueda, todas las etapas de la búsqueda deben realizarse con perspectiva de género y con el personal adecuadamente capacitado, que incluya personal femenino.
4. En los casos de personas desaparecidas o que participan en la búsqueda y que son miembros de pueblos indígenas o de otros grupos étnicos o culturales, se tienen que considerar y respetar los patrones culturales específicos frente a la desaparición o la muerte de un miembro de la comunidad. Un proceso de búsqueda efectivo tiene que proveer traductores de los idiomas de las comunidades e intérpretes biculturales.
5. En los casos de personas desaparecidas o que participan en la búsqueda y que pertenecen a la población de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, son personas con discapacidad o son adultos mayores, las entidades encargadas de la búsqueda deben tener en cuenta sus necesidades particulares.

Principio 5. La búsqueda debe respetar el derecho a la participación

1. Las víctimas, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como toda persona, asociación u organización con un interés legítimo tienen el derecho de participar en la búsqueda. Este derecho debe estar protegido y garantizado en todas las etapas del proceso de búsqueda, sin perjuicio de las medidas adoptadas para preservar la integridad y efectividad de la investigación penal o de la búsqueda misma. Las personas mencionadas deben tener acceso a la información sobre las acciones realizadas, así como sobre los avances y los resultados de la búsqueda y de la investigación. Sus aportes, experiencias, sugerencias alternativas, cuestionamientos y dudas deben ser tomados en cuenta durante todas las etapas de la búsqueda, como insumos para hacer más efectiva la búsqueda, sin someterlas a formalismos que las obstaculicen. De ninguna manera, la negativa de las personas mencionadas a ejercer su derecho a la participación debe usarse, por parte de las autoridades, como motivo para no iniciar o avanzar en la búsqueda.

2. El derecho de acceso a la información incluye la obligación de brindar una adecuada orientación a las víctimas en lo relativo a sus derechos y a los mecanismos de protección de estos derechos. Incluye también el deber de darles información periódica y ocasional sobre las medidas adoptadas para buscar a las personas desaparecidas e investigar su desaparición, así como sobre los posibles obstáculos que puedan impedir el avance de la búsqueda. Las víctimas deben ser informadas y consultadas antes de que las autoridades pasen la información a los medios. Los funcionarios encargados de la búsqueda deben tener formación en protección con enfoque diferencial y estar capacitados para comunicarse con empatía y respeto con los familiares y las demás personas participantes en la búsqueda, y tener conocimiento y sensibilidad por las consecuencias que la participación en la búsqueda puede tener para la salud mental y física de las víctimas.

Principio 6. La búsqueda debe iniciarse sin dilación

1. Tan pronto como las autoridades encargadas de la búsqueda tengan conocimiento, por cualquier medio, o tengan indicios de que una persona haya sido sometida a desaparición, deben iniciar las acciones de búsqueda de forma inmediata, sin ninguna demora o dilación y de manera expedita. Estas acciones de búsqueda deben incluir, cuando sea necesario, el desplazamiento a los lugares pertinentes.
2. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben iniciar y emprender de oficio las actividades de búsqueda de la persona desaparecida, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia o solicitud formal.
3. La legislación nacional y las autoridades competentes deberán garantizar que el inicio de las actividades de búsqueda y localización de las personas desaparecidas no esté condicionado a plazo alguno, ni siquiera de horas, de manera que dichas actividades se emprendan de forma inmediata. La ausencia de información por parte de los familiares o denunciantes no puede ser invocada para no dar inicio en forma inmediata a las actividades de búsqueda y localización de la persona desaparecida.
4. En caso de duda sobre la existencia de una desaparición involuntaria también se debe iniciar la búsqueda de forma inmediata. Se deben preservar y proteger todos los elementos probatorios disponibles que son necesarios para investigar las hipótesis de una desaparición y proteger la vida de la persona desaparecida.

Principio 7. La búsqueda es una obligación permanente

1. La búsqueda de una persona desaparecida debe continuar hasta que se determine con certeza la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida.
2. Si se encuentra a la persona desaparecida con vida, la búsqueda solo puede considerarse terminada cuando la persona se encuentre nuevamente bajo

la protección de la ley; dicha protección deberá garantizarse también si la persona desaparecida es encontrada privada de la libertad en un centro de reclusión legal.

3. Si la persona desaparecida es encontrada sin vida, la búsqueda se puede considerar terminada cuando la persona haya sido plenamente identificada conforme a los estándares internacionales y recibida en condiciones de dignidad por sus familiares o allegados. Cuando solamente se han podido encontrar e identificar restos mortales parciales, la decisión sobre continuar la búsqueda para ubicar e identificar los restos faltantes debe considerar las posibilidades reales de identificar más restos y las necesidades expresadas por los familiares, en el marco de sus normas culturales funerarias. La decisión de no continuar la búsqueda debe tomarse de manera transparente y contar con el consentimiento previo e informado de los familiares.
4. Si no se ha encontrado a la persona desaparecida y existen pruebas fehacientes, más allá de una duda razonable, de su suerte o su paradero, la búsqueda podría suspenderse cuando no exista posibilidad material de recuperar a la persona, una vez agotado el análisis de toda la información alcanzable y la investigación de todas las hipótesis posibles. Esta decisión debe tomarse de manera transparente y contar con el consentimiento previo e informado de los familiares o allegados de la persona desaparecida. Un testimonio, versiones no contrastadas o una declaración jurada no pueden ser considerados como prueba suficiente de la muerte, que permita suspender la búsqueda.
5. En ningún caso, la suspensión de la búsqueda de una persona desaparecida podrá llevar al archivo de la búsqueda ni al de la investigación del delito.

Principio 8. La búsqueda debe realizarse con una estrategia integral

1. Al iniciar la búsqueda se deben examinar todas las hipótesis razonables sobre la desaparición de la persona. Solo se podrá eliminar una hipótesis cuando esta resulte insostenible, de acuerdo con criterios objetivos y contrastables.
2. La formulación de hipótesis sobre la desaparición de una persona debe estar fundada en toda la información disponible, incluida aquella entregada por los familiares o denunciantes, y en el uso de criterios científicos y técnicos; no debe basarse en preconcepciones relacionados con las condiciones y las características individuales de la persona desaparecida.
3. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben diseñar, con la participación —si ellas así lo desean— de las víctimas y sus organizaciones, una estrategia integral para todas las etapas del proceso de búsqueda y determinar todas las actividades y diligencias a realizar de manera integrada, mediante todos los medios y procedimientos necesarios y adecuados para encontrar, liberar o exhumar a la persona desaparecida o establecer la identidad de ella. La estrategia integral de búsqueda

debe incluir un plan de acción y un cronograma y debe ser evaluada periódicamente.

4. Las autoridades competentes deben hacer uso de los métodos forenses adecuados y de su experiencia profesional y sus conocimientos acumulados en las actividades de búsqueda y localización de personas desaparecidas. También pueden solicitar la colaboración de las personas con conocimientos especializados y técnicos, de expertos forenses y otros científicos y de las organizaciones de la sociedad civil, para la formulación de hipótesis de desaparición, el diseño de la estrategia integral y la realización de actividades de búsqueda.
5. Sin perjuicio de su obligación de tomar medidas apropiadas para buscar y localizar de oficio a las personas desaparecidas, las autoridades competentes deben considerar toda la información entregada por las víctimas o denunciantes y hacer uso de la experiencia de las víctimas y sus organizaciones, que han desempeñado tareas de búsqueda.
6. La estrategia de búsqueda integral debe tomar en cuenta el análisis de contexto. Los análisis de contexto pueden servir para determinar patrones, esclarecer los motivos y el *modus operandi* de los perpetradores, determinar perfiles de las personas desaparecidas y establecer las particularidades regionales que explican las desapariciones. La autoridad competente debe hacer los análisis de contexto de manera autónoma, de acuerdo con criterios científicos y no solamente con base en la información derivada de los casos individuales investigados. Los análisis de contexto no deben ser pretexto para excluir de antemano hipótesis de investigación y búsqueda que *prima facie* no encajen en ellos.
7. Las entidades encargadas de los procesos de búsqueda, al realizar los análisis de contexto y al diseñar las estrategias integrales de búsqueda deben prestar especial atención cuando la persona desaparecida sea defensora de derechos humanos o activista social.
8. La estrategia integral de búsqueda de niñas y niños recién nacidos o de muy corta edad debe tomar en cuenta que sus documentos de identidad pueden haber sido alterados y que pueden haber sido sustraídos de sus familias y entregados con falsa identidad a instituciones de cuidado de menores de edad o a familias ajenas en adopción. Estas niñas, niños, adolescentes o ya adultos deben ser buscados, identificados y su identidad restablecida.

Principio 9. La búsqueda debe tomar en cuenta la particular vulnerabilidad de los migrantes

1. Ante la particular vulnerabilidad que enfrentan las personas que cruzan de manera regular o irregular las fronteras internacionales, en especial los niños y las niñas no acompañados, los Estados concernidos deben

tomar medidas específicas de manera coordinada para evitar que en estas situaciones se cometan desapariciones. Los Estados deben prestar atención a los peligros de desaparición forzada, que se incrementan como consecuencia de la migración, especialmente en contextos de trata de personas, esclavitud sexual y trabajo forzoso.

2. Los Estados expulsores y receptores de migrantes y refugiados deben adoptar mecanismos de búsqueda específicos, adecuados a las dificultades de las situaciones migratorias. Deben ofrecer garantías y condiciones seguras a las personas que pueden dar testimonios sobre desapariciones forzadas vinculadas con la migración.
3. Los Estados concernidos deben desarrollar acuerdos de cooperación y contar con autoridades competentes que permitan la coordinación efectiva para la búsqueda de personas desaparecidas en cada una de las etapas de la migración. La cooperación entre las autoridades encargadas de la búsqueda en los países de origen, de tránsito y de destino debe garantizar el intercambio rápido y seguro de información y de documentación que pueda llevar a localizar a las personas desaparecidas en el país de tránsito o de destino. Con el pleno respeto de las normas internacionales sobre no devolución, los Estados deben velar por que el registro de migrantes en los controles fronterizos se desarrolle de acuerdo con el examen individual de toda solicitud de ingreso, de manera que permita una búsqueda efectiva, en caso de desaparición de una persona.
4. La participación de los familiares y allegados de personas sometidas a desaparición en rutas de migración en los procesos de búsqueda requiere instrumentos particulares que permitan su participación efectiva desde los países donde habitan. Sus conocimientos y los de las organizaciones con experiencia en el acompañamiento de migrantes deben ser incluidos en el diseño de las estrategias y medidas para la búsqueda de migrantes desaparecidos.
5. Los Estados deben adoptar políticas de protección de las víctimas de desaparición forzada en todas las etapas de la migración, para evitar su revictimización, en particular cuando se trate de mujeres y/o de niños y niñas no acompañados.

Principio 10. La búsqueda debe ser organizada de manera eficiente

1. Cada Estado en que se dan casos de desaparición forzada o de desapariciones cometidas por personas o grupos que actúan sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado debe contar con instituciones competentes, capacitadas para la búsqueda de personas desaparecidas.
2. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben contar con las facultades legales y los recursos financieros y técnicos necesarios, con una estructura administrativa y un presupuesto que les asegure la realización de las actividades de búsqueda con la prontitud, la capacidad

técnica, la seguridad y la confidencialidad requeridas. También deben contar con el personal profesional necesario, con capacitación técnica y humana adecuada, incluida aquella en protección con enfoque diferencial, y con los medios logísticos y técnico-científicos actualizados que provengan de todas las disciplinas relevantes para una búsqueda efectiva y exhaustiva. Deben tener capacidad para desplazarse a los lugares que sea preciso visitar. Cuando sea necesario, y así lo requieran, deben contar con la protección adecuada.

3. Las autoridades con competencia para realizar acciones de búsqueda deben contar con plenas facultades para tener acceso irrestricto y sin necesidad de preaviso a todos los lugares donde podrían encontrarse las personas desaparecidas, incluidas las instalaciones militares y de policía y los recintos privados. Cuando resulte necesario, deben tener la facultad de intervenir para asegurar la preservación de sitios relevantes para la búsqueda.
4. Las autoridades a cargo de la búsqueda deben tener acceso, sin restricciones, a toda información, documentos o bases de datos, inclusive aquellos considerados como de seguridad nacional, a los registros y archivos de las fuerzas de seguridad, militares y de policía y de instituciones particulares, que consideren necesarios para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas. Cuando resulte necesario, deben tener la facultad de intervenir para asegurar la preservación de documentos relevantes para la búsqueda.

Principio 11. La búsqueda debe usar la información de manera apropiada

1. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben tomar decisiones con base en toda la información y documentación disponible y/o recaudada. La información sobre la búsqueda debe ser registrada en forma completa, minuciosa y apropiada.
2. Los Estados deben establecer registros y bancos de datos sobre personas desaparecidas que cubran todo el territorio nacional y que permitan desglosar, entre otros, la autoridad que ingresa los datos; las fechas en que una persona fue dada por desaparecida, encontrada con vida, exhumado su cuerpo, sus restos mortales fueron identificados o entregados; y las investigaciones que permitan establecer si se trató de una desaparición forzada y el motivo de la desaparición. Estos registros y bancos de datos deben ser actualizados de manera permanente.
3. Los datos pertinentes que hayan sido recabados durante una búsqueda deben ser integrados de manera diligente y expedita al registro de personas desaparecidas para que estén disponibles para otras búsquedas. Las experiencias acumuladas durante los procesos de búsqueda también deben ser registradas, analizadas y preservadas.

4. Los registros y bancos de datos deben mantenerse incluso después de que la búsqueda ha concluido, cuando la persona ha sido localizada, identificada y puesta bajo la protección de la ley o cuando sus restos mortales o su identidad han sido restituidos. La información y documentación de los procesos de búsqueda concluidos debe ser preservada en archivos a los cuales deben tener acceso las autoridades encargadas de la búsqueda.
5. Las autoridades encargadas de la búsqueda deben usar adecuadamente otros registros y bancos de datos que contengan información sobre nacimientos, adopciones, fallecimientos, migración e inmigración, entre otros, que puedan ser relevantes para buscar, localizar e identificar personas desaparecidas. Los Estados tomarán las medidas necesarias para que las autoridades encargadas de la búsqueda puedan tener acceso a la información que reposa en registros y bases de datos de otros países.
6. La recolección, la protección y el análisis de todos los datos y toda la información obtenida que puede conducir a localizar a la persona desaparecida y a establecer su suerte, como las conexiones telefónicas o las grabaciones de video, deben ser prioritarias desde el primer momento. La omisión de recolectar estos datos, así como su pérdida o destrucción deben ser consideradas como faltas graves de los funcionarios a cargo.
7. Los Estados deben establecer bancos de datos con elementos relevantes para la búsqueda, incluidos bancos genéticos y sistemas de consulta de estas bases de datos, que permitan obtener resultados rápidos. Estas bases de datos deben diseñarse con un enfoque interdisciplinario y con miras a su compatibilidad mutua. Al establecer bancos de datos genéticos se debe prever que:
 - a) La autoridad administradora del banco de datos genéticos disponga de un marco legal adecuado, que garantice el funcionamiento de este banco bajo criterios exclusivamente profesionales, independientemente de la institución a la cual esté adscrita;
 - b) Las informaciones personales, inclusive los datos médicos o genéticos, que se recaben y/o transmitan en el marco de la búsqueda de una persona desaparecida no puedan ser utilizadas o reveladas con fines distintos de la búsqueda, sin perjuicio de su utilización en procedimientos penales relativos a un delito de desaparición forzada o en ejercicio del derecho a obtener reparación. La recopilación, el tratamiento, el uso y la conservación de informaciones personales, incluidos los datos médicos o genéticos, no debe infringir o tener el efecto de

infringir los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad de la persona;

- c) Los datos personales contenidos en esas bases de datos y la cadena de custodia sean debidamente protegidos y técnicamente preservados.
8. Los Estados deben asegurar que el manejo de las bases de datos y de los registros de personas desaparecidas respete la intimidad de las víctimas y la confidencialidad de la información.

Principio 12. La búsqueda debe ser coordinada

1. La búsqueda debe estar centralizada en un órgano competente, o coordinada por este, que garantice una efectiva coordinación con todas las demás entidades cuya cooperación es necesaria para que la búsqueda sea efectiva, exhaustiva y expedita.
2. En ningún caso las estructuras descentralizadas (sean federales, autonómicas, municipales u otras) de un país deben ser un obstáculo para una búsqueda efectiva. Los Estados deben garantizar, en su legislación y mediante reglamentación administrativa o de otra índole, que la búsqueda sea coordinada en todos los órganos y en todos los niveles del Estado.
3. Cuando existan indicios de que una persona desaparecida pueda encontrarse en otro país, en condición de migrante, refugiado o víctima de trata de personas, las autoridades encargadas de la búsqueda deben acudir a todos los mecanismos nacionales e internacionales de cooperación disponibles y, de ser necesario, crearlos.
4. Los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar la transferencia de conocimientos y tecnología necesarios para los procesos de búsqueda, incluidos los que tengan las organizaciones nacionales o internacionales especializadas en la búsqueda de personas desaparecidas y en la identificación de restos humanos. Sus experiencias deben ser incorporadas en la creación de las entidades que realizan la búsqueda, la definición de sus procedimientos y la capacitación permanente de su personal.

Principio 13. La búsqueda debe interrelacionarse con la investigación penal

1. La búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición deben reforzarse mutuamente. El proceso de búsqueda integral de las personas desaparecidas debe iniciarse y llevarse a cabo con la misma efectividad que la investigación criminal.
2. Cuando la búsqueda es realizada por autoridades no judiciales independientes de las que integran el sistema de justicia, se deben establecer mecanismos y procedimientos de articulación, coordinación e intercambio de información entre ellas y las que llevan la investigación criminal, de manera que se garantice

la retroalimentación, regular y sin demora, entre los avances y resultados obtenidos por ambas entidades. Las competencias de ambas instituciones deben estar claramente definidas en la ley, para evitar que se sobrepongan e interfieran entre sí y para asegurar que puedan ser complementarias. La existencia de mecanismos y procedimientos de búsqueda a cargo de entidades administrativas, no judiciales o de otra índole, no puede ser invocada como obstáculo para la realización de investigaciones penales o para la sustitución de estas.

3. Si el proceso de búsqueda está a cargo de secciones o unidades especializadas dentro de las entidades encargadas de la investigación criminal (fiscalías, procuradurías o juzgados de instrucción criminal), se debe dar la misma atención a la búsqueda que a la investigación criminal. La información obtenida en la investigación relativa al delito de desaparición forzada debe ser usada de manera eficiente y expedita para la búsqueda de la persona desaparecida y viceversa. La distribución del personal profesional capacitado debe reflejar que la búsqueda y la investigación requieren la misma atención.
4. La terminación de la investigación criminal, así como la eventual sentencia condenatoria o absolutoria de las personas acusadas de haber cometido un delito de desaparición forzada o la declaración de ausencia por desaparición, no deben ser un obstáculo para continuar con las actividades de búsqueda, ni pueden ser invocadas para suspenderlas. Estas deben mantenerse hasta tanto no se hayan determinado con certeza las circunstancias de la desaparición, así como la suerte y el paradero de la persona desaparecida.

Principio 14. La búsqueda debe desarrollarse en condiciones seguras

1. En el desarrollo del proceso de búsqueda, la protección de las víctimas debe ser garantizada por las autoridades competentes, en todo momento, independientemente del grado de participación que decidan tener en la búsqueda. Las personas que en el marco de la búsqueda y/o investigación ofrezcan testimonios, declaraciones o apoyo deben gozar de medidas de protección específicas, que atiendan las necesidades particulares de cada caso. Toda medida de protección debe tener en cuenta las características específicas e individuales de las personas a proteger.
2. Los Estados tienen que proveer apoyo económico a las víctimas que buscan a una persona desaparecida, tomando en cuenta el daño que se causa como consecuencia de la desaparición de un familiar en la economía familiar y los gastos adicionales que se tienen que asumir en el proceso de búsqueda, como transporte, alojamiento, pérdida de horas laborales y otros.
3. Los funcionarios encargados de la búsqueda deben tomar en cuenta los riesgos para la salud física y mental que las personas y comunidades pueden experimentar durante todo el proceso de búsqueda, como los que se derivan del descubrimiento de la suerte de un familiar o de la frustración

de no encontrar ninguna información. En cualquier momento en el que se identifique un riesgo, desde el inicio de la búsqueda hasta incluso después de la entrega de la persona desaparecida, las autoridades competentes deberán ofrecer acompañamiento integral a las víctimas y a todas las personas involucradas en la búsqueda. Toda medida de protección debe respetar el derecho a la privacidad de los beneficiarios. Debe contar con su aval previo y quedar sometida a la revisión cuando ellos lo pidan. El Estado debe permitir y facilitar medidas no estatales de protección.

4. Los Estados deben asegurar la coordinación interinstitucional de las entidades a cargo de las medidas de protección.

Principio 15. La búsqueda debe ser independiente e imparcial

1. Las entidades encargadas de la búsqueda deben ser independientes y autónomas y deberán desempeñar todas sus funciones con respeto del principio del debido proceso. Todo el personal, incluido el auxiliar y el administrativo, debe ofrecer garantías de independencia, imparcialidad, competencia profesional, capacidad para realizar su trabajo con enfoque diferencial, sensibilidad e integridad moral.
2. Las entidades encargadas de la búsqueda en ningún caso podrán estar jerárquicamente subordinadas a cualquier institución, dependencia o persona que pueda estar implicada en casos de desaparición forzada.
3. Ninguna persona puede participar o estar en condiciones de influir en el curso de la búsqueda si se sospecha que ha participado en una desaparición forzada. Cuando una tal sospecha concierna a una persona que trabaja en una institución encargada de la búsqueda o que colabora con esta, se la relevará de inmediato de las funciones de búsqueda a su cargo.
4. Los Estados tomarán las medidas necesarias para garantizar que, en el desempeño de sus labores, la entidad encargada de la búsqueda esté libre de influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

Principio 16. La búsqueda debe regirse por protocolos que sean públicos

1. Los protocolos que se aplican para la búsqueda son una herramienta importante para garantizar la efectividad y la transparencia de la búsqueda. Deben permitir la supervisión de la misma por las autoridades competentes, las víctimas y todas las personas con un interés legítimo de conocerlos y supervisarlos. Estos protocolos deben ser públicos.
2. Una búsqueda ágil y efectiva puede a veces requerir innovación y creatividad, lo que puede llevar a la modificación de los protocolos existentes. Las innovaciones deben estar fundadas y ser transparentes.

3. Los protocolos de búsqueda deberán ser revisados y actualizados periódicamente o cada vez que sea necesario, para responder a aprendizajes, innovaciones y buenas prácticas que inicialmente no habían sido previstas. Toda actualización o revisión de los protocolos deberá ser fundada y transparente.
4. El cumplimiento de los protocolos y de otras normas que rigen la búsqueda debe ser supervisado de manera efectiva por instancias competentes.

Información sobre contenido de las Acciones Urgentes

¿Qué es el Comité contra la Desaparición Forzada?

El Comité es el órgano creado por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas para supervisar el cumplimiento de la Convención por los Estados que la han ratificado. Está compuesto por 10 expertos independientes, de reconocida competencia en derechos humanos, de distintas nacionalidades, elegidos por los Estados.

¿Quién es víctima?

La persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.

¿Quiénes pueden presentar una petición de Acción Urgente?

Los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como toda persona que tenga un interés legítimo en que se busque y localice a la persona desaparecida, pueden presentar una petición de Acción Urgente. Las peticiones de Acción Urgente deben presentarse por escrito y no deben ser anónimas. Sin embargo, siempre se mantienen los datos de los peticionarios en reserva.

¿Qué es una Acción Urgente?

Una Acción Urgente es una solicitud que realiza el Comité a un Estado para que tome de forma inmediata todas las medidas necesarias para buscar y localizar a una persona desaparecida e investigar su desaparición, a petición de sus familiares o representantes legales.

¿Qué criterios de admisibilidad se aplican?

Para que el Comité pueda registrar una Acción Urgente:

1. La desaparición debe haber ocurrido después de la entrada en vigor de la Convención para el Estado al que se refiera la Acción Urgente.
2. La desaparición debe haber sido denunciada previamente ante alguna de las autoridades nacionales competentes, cuando tal posibilidad exista. Si los autores de la petición consideran que no existe tal posibilidad, deben explicar por qué.
3. La desaparición no debe haber dado lugar a una Acción Urgente del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias.

¿Cuánto tiempo tarda el Comité en registrar una petición de Acción Urgente?

En general, el Comité registra las peticiones de Acción Urgente en un máximo de 48 horas, y las transmite al Estado para que, de forma urgente, tome todas las medidas necesarias para buscar y localizar a la persona desaparecida e informe al Comité sobre la situación de la persona desaparecida.

¿Qué información debe contener una petición de Acción Urgente?

La petición de Acción Urgente debe incluir toda la información disponible sobre la desaparición. Como mínimo, debe hacer referencia a:

1. La identidad de la persona desaparecida.
2. La fecha y circunstancias de su desaparición y, de tener información al respecto, los posibles perpetradores de la misma.
3. Las acciones que se han tomado para denunciar la desaparición ante alguno de los órganos competentes del Estado.

¿Qué sucede tras la petición de Acción Urgente al Estado?

El Estado dispone de tres semanas para informar sobre la situación de la persona desaparecida y sobre las medidas tomadas para buscarla y localizarla.

El Comité comparte esta información con las personas que presentaron la petición de Acción Urgente, para sus comentarios. Teniendo en cuenta la información proporcionada por el Estado y por las personas que solicitaron la acción urgente, el Comité formula recomendaciones al Estado con relación i) a la búsqueda y localización de la persona desaparecida y ii) a la investigación de su desaparición, lo cual puede resultar clave para ubicar a la persona desaparecida.

El Comité informa a las personas que presentaron la petición de Acción Urgente acerca de sus recomendaciones al Estado y prosigue sus esfuerzos para colaborar con ellas y con el Estado mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida.

¿Qué resultados positivos se pueden lograr?

1. La localización de algunas de las personas desaparecidas.
2. El avance de las investigaciones por parte de los Estados sobre casos de presuntas desapariciones forzadas.
3. La mayor atención del Estado a los casos de desapariciones forzadas.
4. Hacer visible la magnitud del fenómeno.

¿El CED puede adoptar medidas cautelares de protección?

En caso de que haya riesgo de sufrir un daño irreparable, el Comité puede pedir al Estado que adopte medidas cautelares de protección en favor de: - los denunciantes y testigos de la desaparición; - los familiares y allegados de la persona desaparecida y sus defensores; - los participantes en la investigación; - los elementos que pueden facilitar la localización de la persona desaparecida.

¿A dónde enviar las peticiones de acción urgente?

ohchr-ced-ua@un.org

Sección de Peticiones e Investigaciones

Comité contra la Desaparición Forzada

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra 1211 Ginebra 10 Suiza Fax: +41 22 917 90 22

Más información

Guía para la presentación al Comité de una petición de acción urgente:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED/C/4

Lista de Acciones Urgentes registradas:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/CEDIndex.aspx>

Guía y formulario para presentar Acciones Urgentes ante el CED

Comité contra la Desaparición Forzada

CED/C/4/Rev.1
Distr. general
27 de mayo de 2021
Español
Original: inglés

Guía para la presentación al Comité de una petición de Acción Urgente

Aprobada por el Comité en su 20^o período de sesiones (12 de abril a 7 de mayo de 2021). Publicado nuevamente por razones técnicas el 28 de septiembre de 2022.

Información general

1. El Comité contra las Desapariciones Forzadas es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas por parte de los Estados que la han ratificado.
2. En virtud del artículo 30 de la Convención, el Comité recibe y examina peticiones de acción urgente, presentadas por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como por cualquier otra persona que tenga un interés legítimo, a fin de que el Estado parte de que se trate tome, de forma urgente, todas las medidas necesarias para buscar y localizar a una persona desaparecida.
3. Se pueden presentar peticiones de acción urgente en relación con:
 - a) Una desaparición en un país que haya ratificado la Convención¹;
 - b) La desaparición de un nacional de un país que haya ratificado la Convención.
4. En cualquier caso, la desaparición debe haberse producido después de la entrada en vigor de la Convención para el Estado parte de que se trate.

Condiciones para que una petición de acción urgente pueda en principio ser considerada por el Comité

5. La petición debe presentarse por escrito.
6. La petición puede presentarse en relación con casos de cualquier Estado que

¹ La lista de los Estados partes en la Convención puede consultarse en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CED&Lang=en.

haya ratificado la Convención, sin que sea necesario que dicho Estado parte haya hecho una declaración específica al respecto.

7. La identidad de las personas que presenten una petición de acción urgente (los autores) siempre será confidencial; ahora bien, la petición no debe ser anónima. Por lo que se refiere a los autores de la petición, su identidad y sus datos de contacto son necesarios para que el Comité pueda estar en contacto con ellos durante todo el procedimiento.
8. Los hechos del caso deben haber sido denunciados a las autoridades competentes del Estado parte interesado, tales como las autoridades encargadas de efectuar las investigaciones y las búsquedas, cuando tal posibilidad exista. Si esa posibilidad no existe, los autores de la petición deben aportar una explicación.
9. Se deben adjuntar copias de la documentación justificativa en relación con todas las acciones realizadas ante las autoridades nacionales. Si no se pueden facilitar dichas copias por falta de tiempo al presentar la petición, bastará con una relación detallada de las gestiones realizadas, pero el Comité podrá solicitar una copia de la documentación pertinente en una fase posterior del proceso.
10. El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, un mecanismo del Consejo de Derechos Humanos, no debe haber registrado ya una petición de acción urgente relativa a la misma desaparición.

Medidas cautelares de protección

11. Si los autores de una petición de acción urgente consideran que existe un riesgo de daños irreparables, el Comité podrá pedir al Estado parte que adopte medidas cautelares para la protección de:
 - a) Los allegados de las personas desaparecidas y sus representantes o abogados;
 - b) Los autores de la petición de acción urgente;
 - c) Los testigos de la desaparición;
 - d) Todas las personas que participen en las búsquedas o las investigaciones;
 - e) Cualquier elemento o prueba que pueda contribuir a la labor de localizar a las personas desaparecidas.
12. Los autores podrán pedir al Comité que transmita al Estado parte una solicitud de medidas cautelares:
 - a) En la petición inicial de acción urgente;
 - b) En cualquier momento después de la presentación de la petición de acción urgente, mientras el procedimiento esté en curso.

Recomendaciones para los autores de peticiones de Acción Urgente

13. Las presentes directrices no son obligatorias. Su objetivo es ofrecer orientación para garantizar que los autores de peticiones de acción urgente suministren toda la información pertinente para el caso. Aunque los autores de una petición no puedan responder a ninguno de los puntos que se enumeran en el formulario que figura a continuación, la petición se registrará de todos modos. No obstante, se alienta a los autores a que rellenen el formulario de la forma más completa posible.
14. Se invita a los autores de las peticiones a:
 - a) Proporcionar los nombres completos de cualquier institución a la que se haga referencia, como fuerzas de seguridad, organismos gubernamentales u otros órganos; no deben utilizarse abreviaturas;
 - b) Cumplimentar el formulario electrónicamente y presentar las peticiones en formato Microsoft Word; de no ser posible, el formulario se cumplimentará a mano en letra mayúscula.
15. Las peticiones se pueden presentar en cualquiera de los idiomas de trabajo de la secretaría del Comité (árabe, español, francés, inglés y ruso). Los anexos solo se tomarán en consideración si se presentan en uno de esos idiomas (basta con una traducción no oficial).
16. Se puede consultar más información sobre la Convención y el reglamento del Comité en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos².

Lugar de presentación de las peticiones de acción urgente

17. **Por correo electrónico:** ohchr-ced-ua@un.org

18. **Por correo postal:**

Sección de Peticiones e Investigaciones/Comité contra la Desaparición Forzada
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos
Humanos
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
1211 Ginebra 10
Suiza



Formulario para la presentación de una petición de Acción Urgente

El siguiente formulario constituye una guía para las personas que deseen presentar una petición de acción urgente al Comité contra la Desaparición Forzada, de acuerdo con el artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, con el fin de pedir al Estado parte que adopte medidas inmediatas para buscar, localizar y proteger a una persona desaparecida.

Sírvase proporcionar información, en la medida de lo posible, sobre cada una de las cuestiones que figuran a continuación. Reemplace las líneas de puntos de cada sección por el texto correspondiente.

1. Estado parte interesado: _____

2. Persona(s) u organización que solicita la acción urgente:

2.1 Apellido(s): _____

Nombre(s): _____

O Nombre de la organización: _____

2.2 Datos de contacto:

Dirección: _____

Teléfono: _____

Correo electrónico: _____

2.3 Relación con la persona desaparecida: _____

3. Presunta(s) víctima(s): _____

Proporcione la siguiente información sobre cada una de las presuntas víctimas en cuyo nombre se presenta la petición de acción urgente:

3.1 Apellido(s): _____

3.2 Nombre(s): _____

3.3 En el caso de los nombres en árabe, chino o ruso, indique también el nombre completo de la(s) víctima(s) tal como se escriba en el idioma original:

3.4 Si es necesario, indique los seudónimos (alias, apodos u otros nombres por los que se conoce a la persona): _____

3.5 Nacionalidad o nacionalidades: _____

3.6 Sexo/género: M ___ F ___ Otro: _____

3.7 Fecha de nacimiento: _____

3.8 ¿Era la víctima menor de 18 años en el momento de la desaparición?

Sí _____ No _____

3.9 Lugar y país de nacimiento: _____

3.10 Nombre de la madre (si se conoce): _____

3.11 Nombre del padre (si se conoce): _____

3.12 Datos de contacto de los familiares (si se dispone de ellos):

Teléfono: _____

Correo electrónico: _____

3.13 Últimos datos de contacto:

Domicilio habitual: _____

Teléfono: _____

Correo electrónico: _____

3.14 Documento de identidad (pasaporte, documento nacional de identidad, tarjeta de votante u otros medios de identificación): especifique el número del documento de identidad y aporte una copia, si dispone de ella: _____

País y lugar de emisión: _____

3.15 Estado civil:

Soltero/a _____ Casado/a _____ Unión consensual _____

Separado/a _____ Viudo/a _____

3.16 Nombre del cónyuge/pareja (opcional): _____



3.17 ¿Tiene hijos la víctima? Sí ___ No ___

En caso afirmativo:

Número de hijos: _____

Edades de los hijos: _____

3.18 ¿Tiene la víctima otras personas dependientes? Sí ___ No ___

En caso afirmativo:

Nombre de la persona dependiente y relación con la víctima: _____

Motivo de la dependencia: _____

3.19 ¿Estaba la víctima embarazada cuando desapareció?

Sí _____ No _____

En caso afirmativo, ¿aproximadamente en qué mes del embarazo se encontraba en el momento de su desaparición? _____

3.20 Si se considera relevante, indique si la víctima pertenece a algún grupo (por ejemplo, pueblos indígenas, minorías nacionales, partidos o movimientos políticos, sindicatos, grupos religiosos, grupos de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, comunidad de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o intersexuales):

3.21 Si se considera relevante, indique si la víctima tiene una discapacidad:

Sí _____ No _____

En caso afirmativo, aporte información al respecto:

3.22 Puesto de trabajo en el momento de la desaparición:

3.23 Otras actividades relevantes en el momento de la desaparición:

3.24 Características de la persona desaparecida que se consideren útiles para su identificación (por ejemplo, color del pelo y los ojos, altura y peso aproximados, tatuajes, rasgos dentales, cicatrices o prótesis):



vista en un lugar de detención):

4.5 Especifique si hubo testigos de la desaparición y si se dispone de alguna prueba, como fotografías o grabaciones de vídeo o de audio:

4.6 Posibles autores de la desaparición:

a) Proporcione toda la información disponible sobre los posibles autores de la desaparición y las razones por las que cree que podrían ser los responsables:

b) Especifique si cree que los presuntos autores de la desaparición pertenecen a las autoridades del Estado parte o están relacionados con ellas. En concreto, especifique si cree que los presuntos autores actuaron con el apoyo o la aprobación del Estado parte y, en caso afirmativo, explique la razón de esa sospecha:

5. Denuncia de la desaparición a los órganos competentes del Estado parte de que se trate, tales como las autoridades encargadas de efectuar



cidas, indique los motivos:

6. Solicitud de medidas cautelares de protección

6.1 ¿Han recibido los allegados de la(s) persona(s) desaparecida(s) o sus representantes, los testigos de la desaparición o cualquier persona que participe en la búsqueda o la investigación amenazas o presiones en relación con la desaparición de la(s) persona(s) en cuyo nombre se presenta esta petición de acción urgente?

Sí _____ No _____

6.2 En caso afirmativo, ¿desea que el Comité solicite al Estado parte que adopte medidas cautelares de protección para evitar daños irreparables a esas personas?

Sí _____ No _____

6.3 En caso afirmativo, proporcione la siguiente información:

a) Persona(s) para la(s) que se solicitan medidas cautelares de protección (nombre(s) y relación con el caso en cuestión):

b) Descripción del riesgo de daños irreparables a que se enfrenta(n) esa(s) persona(s) (por ejemplo, presiones, actos de intimidación o de represalia):

c) Medidas de protección que podría adoptar el Estado parte para evitar ese riesgo:

6.4 ¿Existe el riesgo de que se produzcan daños irreparables a los elementos o pruebas relacionados con el caso que podrían ayudar a localizar a la(s) persona(s) desaparecida(s)?

Sí _____ No _____

6.5 En caso afirmativo, proporcione la siguiente información:

a) Elemento(s) para el/los que se solicitan medidas de protección (descripción y ubicación):

b) Descripción del riesgo de daños irreparables (por ejemplo, destrucción, manipulación o transformación):

c) Medidas de protección que podría adoptar el Estado parte para evitar ese riesgo:



7. Otros procedimientos internacionales

7.1 ¿Está siendo tratada la misma cuestión en otra instancia internacional de examen o arreglo?

Sí _____ No _____

7.2 En caso afirmativo, indique:

a) El órgano u órganos ante los que se ha presentado el caso:

b) El tipo de procedimiento en cuestión:

c) La fecha de presentación: _____

d) Las medidas adoptadas: _____

e) Resultados: _____

7.3 Adjunte copias de la documentación pertinente. Enumere a continuación las copias de los documentos que se adjuntan.

8. Lugar, fecha y firma de la persona que presenta la petición

8.1 Lugar y fecha: _____

8.2 Firma (basta una firma electrónica; en caso de que la persona que presenta la petición no pueda firmar, explique el motivo):
