

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

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:

S E N T E N C I A

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 Decimoprimera 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 Unidad 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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
- 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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

² Demanda de amparo, hoja 91.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 oportunamente, 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*;

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

- 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 Derechos 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 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 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 Decimoprimer Region 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 1ª y 8ª 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

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

⁵ *Ibidem*, páginas 67 a 72.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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;
- 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

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,

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

- 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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, y
 - 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).

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

- 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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:

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

- 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 1°, 14, 17 y 21 constitucionales, así como los artículos 5, 7 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la falta de

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

- 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

- 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 mecanismos 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

- f) Respecto del sobreseimiento decretado sobre la omisión de implementar las medidas y acciones urgentes AU *****,⁹ emitidas por el Comité contra la 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

⁹ Ya se había dicho que las acciones urgentes fueron otorgadas para seis jóvenes a petición de sus familias. La AU ***** es la que compete a la búsqueda materia de esta revisión: la del joven *Emiliano*.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

- 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 Veracruz 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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

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;

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

-
- 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;

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

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, 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 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

¹⁴ Código Penal del Estado de Veracruz

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.
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

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 Alcántara 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 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 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

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 interpretación 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 amparo 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.”

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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*

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."

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 derecho 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

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.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

imparcialmente su ocurrencia, efectos y responsables, 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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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; 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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

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 2006 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 Reeducción del Menor" Vs. Paraguay*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112; Corte 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 Reeducción 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

las aspiraciones y potencialidades 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.
66. La caracterización pluriofensiva y permanente de la desaparición forzada se deduce no sólo de la propia definición del artículo III de la Convención

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 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.”

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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,

³³ Cfr. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1987-1988, Capítulo V.II. Este delito “es permanente por cuanto se consume 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

*Caso Blake 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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.
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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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*.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 policiacos 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,

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 dirija 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

- 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 los medios institucionales disponibles, sin comprometer la

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

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*

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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:

“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*, ambes quejoses en este amparo en revisión⁵⁴.

⁵³ Aprobado del 8 al 18 de abril de 2020.

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

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 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 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

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

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 (16º. Periodo de sesiones, 8 al 18 abril de 2019), insisten en señalar cómo la investigación penal y la búsqueda deben combinarse en todo momento.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

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 1o., 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 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,

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

desaparición forzada de 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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos⁶³. Esta garantía adquiere dimensiones críticas en contextos generalizados de violencia o donde se perpetran 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 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. 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,

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 Lucciottto), *op. cit.*

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 posibilidad 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

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

⁶⁷ *Ibíd.*

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares."⁷²

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

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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;

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 1o. 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,

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.
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

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 intergubernamentales 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

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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*.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 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

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.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 protección 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.

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.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

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,

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 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 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

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.

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

medidas⁹¹, lo que abarca la responsabilidad de las agencias investigadoras en su ejecución.

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:

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 cuestiones 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.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

- 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, 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

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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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

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

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 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)

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 judicial 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 tratado quien, a partir de esa

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 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 *Emiliano*.
134. Esta decisión afectó indebidamente el derecho de acceso a la justicia –entre otros ya mencionados en esta sentencia– de la señora *Julia* y su hijo, *Emiliano*, al privarles de un recurso efectivo para combatir el incumplimiento de estas acciones por las autoridades responsables. Por tanto, esa decisión debe revocarse y añadir a la concesión del amparo de la jueza los lineamientos sobre búsqueda contenidos en esta sentencia y el necesario cumplimiento de las acciones urgentes *****, *****, *****, *****, ***** y *****⁹⁷, todas de 2016, en los

⁹⁷ Las acciones urgentes –aunque diferentes– conforman un solo documento. Por eso, se confirma la obligatoriedad de todas. Conviene aclarar que las acciones urgentes dirigidas específicamente a *Emiliano*, son las *****.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

términos en ellas contenidos y de acuerdo con las competencias de cada una de las autoridades responsables:

1. 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. *Daniel, Karlo, Luis, Julián, Emiliano, Héctor*, de conformidad con los artículos 12, 24 y 30 de la Convención.
2. Asegurar que las indagaciones sean realizadas teniendo en cuenta el contexto en el que ocurrieron las desapariciones referidas. En particular, el Comité requiere al Estado parte asegurar que la investigación llevada a cabo tome en cuenta los indicios sobre la posible participación de las policías municipales, estatales, ministeriales y elementos militares que pudiesen estar involucrados.
3. Investigar las desapariciones de las alegadas víctimas garantizando la plena independencia e imparcialidad de los órganos encargados, recabando las pruebas forenses y periciales necesarias, así como las declaraciones de los testigos de los hechos y los familiares, garantizando su seguridad e integridad física y psicológica.
4. Disponer todas las acciones encaminadas a identificar plenamente a todos los restos encontrados en las fosas ubicadas en Veracruz y en aquellos lugares en que tenga identificadas la autoridad investigadora, así como aquellas que se ubiquen por parte de los equipos de búsqueda y las autoridades encargadas, con el fin de establecer si hay relación con alguna de las personas desaparecidas.
5. En caso de que el paradero de los Sres. *Daniel, Karlo, Luis, Julián, Emiliano, Héctor* no pueda ser confirmado, por favor informar al Comité:
 - 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.

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 relevantes 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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 las 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.

⁹⁸ Aprobado del 8 al 18 de abril de 2020.

⁹⁹ Entrada en vigor el 6 de enero de 2021

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

140. Las autoridades deberán desarrollar vías racionales de investigación; realizar un análisis detenido de los hechos, y obtener y desahogar pruebas que conduzcan al 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

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.*

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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, 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

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."

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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:

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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, devuélvanse 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

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019

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.