

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

QUEJOSOS Y RECURRENTES:
***** Y OTROS.

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ
COLABORÓ: MARIANA PÉREZ ATHIÉ.

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: “**PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**”¹, a continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del amparo en revisión 439/2023, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al *****, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 439/2023, interpuesto por ***** y *****, apoderados de la parte quejosa², en contra de la resolución dictada el trece de diciembre de dos mil veintidós por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán, en el juicio de amparo indirecto *****.

¹ Tesis de Jurisprudencia P./J. 53/2014, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, noviembre de 2014, página 61.

² La demanda de amparo de la que deriva el presente recurso fue promovida por ***** y *****, en su calidad de víctimas indirectas de la desaparición —cometida por particular— de su hija *****; así como en representación de la víctima directa y, además, en nombre de los menores de edad de iniciales *****, ***** y ***** (víctimas indirectas).

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar, en primer lugar, si resultan fundados los argumentos propuestos por la recurrente a efecto de revocar el sobreseimiento decretado en la sentencia reclamada.

Asimismo, en su caso, esta Sala deberá analizar si la omisión señalada como acto reclamado viola derechos fundamentales de la parte quejosa —omisión de expedir y armonizar la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia para el estado de Michoacán.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Marco contextual³ y antecedentes legislativos relevantes** En marzo del año dos mil once, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) realizó una visita⁴ a México con la finalidad de conocer los esfuerzos que hasta entonces había realizado el estado mexicano en el tratamiento de las desapariciones forzadas. En particular, la visita tuvo como objetivo examinar: (i) el estado de las investigaciones sobre diversos casos de desaparición forzada acontecidos en el país; (ii) las medidas adoptadas para prevenir y erradicar este delito, así como para combatir la impunidad; y (iii) otros aspectos vinculados con la problemática, entre ellos, temas relativos al derecho a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas.
2. Al finalizar dicha visita, el GTDFI emitió diversas recomendaciones preliminares al Estado mexicano. Entre ellas, la relativa a *“Garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una Ley General sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. La Ley General debería (...) permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la*

³ Se precisa que, si bien la parte quejosa no hizo referencia al marco contextual que se describe, esta Primera Sala considera oportuno destacarlo, pues ello permitirá una mejor comprensión del asunto.

⁴ Tuvo lugar del dieciocho al treinta y uno de marzo de dos mil once. Durante la misión, el GTDFI se reunió, entre otras autoridades, con legisladores de ambas Cámaras del Congreso, así como con funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversos organismos locales de protección de derechos humanos.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

desaparición forzada. Finalmente, la Ley General debería ser una herramienta jurídica para la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos, así como para garantizar el derecho a la reparación integral.”⁵

3. Bajo ese contexto, ante la grave violación a derechos humanos que implica la desaparición de personas y el incremento de casos en el país, a partir de abril de dos mil once, diversos legisladores presentaron múltiples iniciativas con el objeto de reformar disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desaparición forzada o involuntaria de personas.
4. Finalmente, el diez de julio de dos mil quince, culminó el proceso legislativo en comento con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución. Con motivo de la reforma, dicha disposición quedó en los siguientes términos:

*Artículo. 73.- El Congreso tiene facultad:
(...)*

XXI. Para expedir:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JULIO DE 2015)

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

(...)

5. En el artículo segundo transitorio de esta reforma constitucional se estableció que:

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

⁵ ONU. Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (GTDFI), “El Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México”. Declaración publicada el 1 de abril de 2011. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/statements/2011/04/united-nations-working-group-enforced-or-involuntary-disappearances-concludes>

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

6. En concordancia con lo anterior, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
7. En el Título Cuarto “De los Derechos de las Víctimas”, Capítulo Tercero de dicha Ley, se establecieron diversas disposiciones en torno a la Declaración Especial de Ausencia y el procedimiento respectivo para su emisión.
8. Asimismo, en el artículo noveno transitorio de la Ley General en comento se estableció que:

***Noveno.** El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.*

Las Entidades Federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

En aquellas Entidades Federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el Capítulo Tercero del Título Cuarto de esta Ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido Capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable.”

9. **Hechos que antecedieron al juicio de amparo indirecto.** De lo manifestado por la parte quejosa, así como de los documentos exhibidos como anexos de la demanda de amparo se desprende que:

- (i) El cuatro de junio de dos mil veinte, ante la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares del Estado de Michoacán, ***** presentó formal denuncia por la desaparición —cometida por particular— de su hermana *****.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

Ilícito que, conforme a lo manifestado por la denunciante, ocurrió el treinta y uno de mayo del dos mil veinte.⁶

- (ii) En el contexto de los hechos referidos en el párrafo anterior, ***** —madre de la persona desaparecida— demandó la guarda y custodia de los menores de iniciales *****, ***** y ***** . Al respecto, por auto de veintitrés de febrero de dos mil veintidós, el Juez Séptimo Oral de lo Familiar del Distrito Judicial de Morelia, Michoacán determinó que, tomando en consideración las circunstancias particulares del caso, resultaba procedente que los menores continuaran bajo el cuidado de su abuela materna.⁷

10. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado electrónicamente el trece de octubre de dos mil veintidós, *****, en su carácter de apoderado legal de ***** y ***** (víctimas indirectas de la desaparición de su hija *****) promovió demanda de amparo contra las autoridades y por los actos que más adelante se precisan.
11. Asimismo, en la demanda se destacó que ésta también se promovía en representación de ***** (víctima directa) y de sus hijos menores de edad, de iniciales *****, ***** y ***** Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 137, último párrafo de la Ley General de Víctimas (*sic*), así como 15 y 107, fracciones II y V de la Ley de Amparo.
12. Por un lado, la parte quejosa señaló como responsable al **Congreso del Estado de Michoacán**, autoridad a quien atribuyó los siguientes actos reclamados:

1. La omisión legislativa absoluta, en competencias de ejercicio obligatorio, de legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas y No localizadas.

⁶ Lo anterior se advierte de las copias de la carpeta ***** con NUC *****, perteneciente a la causa *****, del índice de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares.

⁷ Tal como se aprecia en las copias certificadas del expediente *****, del índice del Juzgado Séptimo Oral de lo Familiar del Distrito Judicial de Morelia, Michoacán.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

2. La omisión legislativa absoluta, en competencias de ejercicio obligatorio, de armonizar la legislación que corresponda en materia de Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas y No Localizadas

13. Asimismo, señaló como responsables a las siguientes autoridades (todas pertenecientes al Congreso del Estado de Michoacán):

- a) **Mesa Directiva;**
- b) **Junta de Coordinación Política;**
- c) **Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos;**
- d) **Comisión de Justicia;**
- e) **Comisión de Seguridad; y**
- f) **Comisión de Gobernación**

14. Respecto de las autoridades referidas en el párrafo anterior, identificadas con los incisos a) – f), la quejosa reclamó lo siguiente:

3. La paralización del proceso legislativo respecto a la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por la cual se crea la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo” publicada en la Gaceta Parlamentaria el 24 de febrero de 2022.

15. **Prevención.** Por auto de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán ordenó registrar la demanda bajo el número de expediente ***** y reconoció a ***** el carácter de apoderado de ***** y ***** (víctimas indirectas), así como de la víctima directa ***** . Por otro lado, previno al promovente a efecto de que acreditara la representación de los menores de edad señalados en la demanda de amparo⁸.

16. Una vez desahogada dicha prevención⁹, por auto de veinte de octubre de dos mil veintidós, el Juez de Distrito admitió a trámite la demanda, señaló fecha

⁸ Lo anterior, al considerar que no se anexó ningún documento del cual se advirtiera tal representación, ni se precisó si, en su caso, ésta se había otorgado a alguno de los abuelos maternos.

⁹ Por escrito presentado electrónicamente el dieciocho de octubre de dos mil veintidós, ***** -en su calidad de apoderado de los padres de *****- manifestó que la representación de la víctima directa y de sus menores hijos (víctimas indirectas) tenía su fundamento en lo previsto por el artículo 137 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

para la celebración de la audiencia constitucional y solicitó a las autoridades responsables su informe justificado.

17. Seguidos los trámites de ley¹⁰, se llevó a cabo la audiencia constitucional¹¹ que culminó con el dictado de la sentencia de **trece de diciembre de dos mil veintidós**, en la que el Juzgador determinó **sobreseer** el juicio. Lo anterior, al haber considerado —en esencia— que, ante la falta de un mandato constitucional expreso respecto a lo argumentado por la quejosa, no existía la omisión legislativa absoluta atribuida al Congreso del Estado de Michoacán.
18. **Recurso de revisión.** Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.¹² Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Decimoprimer Circuito, en donde se registró bajo el número *****.
19. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Mediante escrito presentado electrónicamente el veintitrés de enero de dos mil veintitrés, el apoderado legal de la parte quejosa solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión aludido. Dicha solicitud se registró en esta Primera Sala bajo el número 54/2023. Ante la falta de legitimación del signante, el Ministro Jorge

¹⁰ Cabe destacar que, por oficio presentado el diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, las autoridades responsables rindieron su **informe justificado**. En éste, por una parte, manifestaron que conocían del proceso legislativo para la creación de la Ley de Declaración Especial de Ausencia en el estado de Michoacán; sin embargo, negaron la existencia de las omisiones legislativas absolutas en competencia de ejercicio obligatorio que la parte quejosa les atribuyó.

En ese sentido, argumentaron que -a la fecha de presentación de la demanda- la iniciativa con proyecto de Decreto para crear la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Michoacán se encontraba en la etapa de estudio, análisis y dictamen en Comisiones.

Asimismo, las responsables señalaron que no existía la omisión legislativa absoluta que la quejosa les atribuyó, pues la competencia del Congreso del Estado de Michoacán derivaba del Decreto por el que se expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada. En cuanto a la falta de armonización reclamada, señalaron que, para poder armonizar la legislación local, era necesario que primero existiera una norma reguladora sobre la materia en comento, y ésta se encontraba en proceso de creación.

También resulta oportuno mencionar que, mediante oficio presentado el dos de diciembre de dos mil veintidós, el **Agente del Ministerio Público** adscrito formuló alegatos en los que destacó la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades responsables. En ese sentido, expuso que -en su opinión- la quejosa no había acreditado la existencia del acto reclamado y, por lo tanto, debía decretarse el sobreseimiento.

¹¹ Celebrada el cinco de diciembre de dos mil veintidós.

¹² Por escrito presentado electrónicamente el veintiocho de diciembre dos mil veintidós, signado por ***** y *****.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

Mario Pardo Rebolledo decidió hacer suyo el escrito de solicitud, por lo que se requirieron los autos del amparo en revisión al Tribunal de conocimiento.

20. En sesión del día veintiséis de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió ejercer su facultad de atracción para conocer y resolver el amparo en revisión *********, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Decimoprimer Circuito.
21. **Trámite del amparo en revisión en este Alto Tribunal.** Por acuerdo del veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta asumía su competencia originaria para conocer del recurso de revisión y ordenó su registro bajo el número 439/2023. Asimismo, turnó el asunto para su estudio al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y ordenó enviar el expediente a la Primera Sala.
22. **Manifestaciones de la parte quejosa-recurrente.** Mediante escrito presentado electrónicamente el nueve de junio de dos mil veintitrés, el apoderado legal de la quejosa formuló manifestaciones en torno a la probable actualización de una causal de improcedencia. A dicho escrito recayó el acuerdo de Presidencia de catorce de junio de dos mil veintitrés, en el que se tuvieron por realizadas las manifestaciones en comento.
23. **Avocamiento.** Por auto del veintinueve de junio de dos mil veintitrés, el Presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocaría al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro designado como Ponente.

I.COMPETENCIA

24. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

Federación; así como lo previsto en los puntos Primero, Segundo, fracción III, inciso A), y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023¹³ de este Alto Tribunal.

25. Lo anterior, al tratarse de un recurso de revisión respecto del cual esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción. Sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

26. Tal como se advierte de las constancias que obran en autos —en específico del acuse de recepción de notificación electrónica— la sentencia reclamada se notificó el **catorce de diciembre de dos mil veintidós** a *********, representante legal de la parte quejosa; y surtió efectos desde ese mismo día. Lo anterior, conforme a lo dispuesto por el artículo 31, fracción III¹⁴ de la Ley de Amparo.
27. Por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **quince al veintiocho de diciembre de dos mil veintidós**. Lo anterior, sin contar los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco del mes y año referidos, por ser sábados y domingos, inhábiles de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.
28. De ahí que, si el escrito de agravios se presentó electrónicamente el **veintiocho de diciembre de dos mil veintidós**, se concluye que la interposición del recurso fue **oportuna**.

¹³ De veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

¹⁴ Artículo 31. Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas:
(...)

III. Las realizadas por vía electrónica cuando se genere la constancia de la consulta realizada, la cual, por una parte, el órgano jurisdiccional digitalizará para el expediente electrónico y, por otra, hará una impresión que agregará al expediente impreso correspondiente como constancia de notificación. Se entiende generada la constancia cuando el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación produzca el aviso de la hora en que se recupere la determinación judicial correspondiente, contenida en el archivo electrónico.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

III. LEGITIMACIÓN

29. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que ***** y ***** cuentan con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues tienen reconocido el carácter de apoderados de la parte quejosa en el juicio de amparo indirecto *****, del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán.

IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO

30. El recurso de revisión se estima procedente, pues se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la que se decretó el sobreseimiento de un juicio de amparo indirecto al considerarlo improcedente. Asimismo, se trata de un recurso de revisión respecto del cual esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción.

V. CUESTIONES PREVIAS

31. Para una mejor comprensión de la problemática jurídica que será analizada en el presente asunto, se considera necesario sintetizar los argumentos planteados en la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios hechos valer en el recurso de revisión.
32. **Demanda de amparo.** Como preámbulo de lo expuesto en los conceptos de violación, la quejosa señaló que la autoridad responsable ha omitido cumplir con la obligación que le fue impuesta en el artículo Noveno Transitorio del Decreto por el que se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas¹⁵ (en adelante Ley General en Materia de Desaparición).
33. La parte quejosa destacó que —con motivo de la desaparición de su familiar y en su calidad de víctimas— se encuentran interesadas en tramitar la

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

Declaración Especial de Ausencia ante las autoridades locales del Estado de Michoacán. Sin embargo, como consecuencia de la omisión legislativa reclamada, ello no se ha podido materializar; situación que estima violatoria de los artículos 1, 4, 16, 17, 18, 19, 20, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1.1, 2, 8.1, 11.1, 24, 25.1, 25.2 y 32.2. de la Convención Americana.

34. En sus conceptos de violación la quejosa argumentó, en esencia, lo siguiente:

- (i) **Primero. Violación al derecho a la seguridad jurídica.** En su opinión, las **omisiones** reclamadas al Congreso del Estado de Michoacán vulneran los derechos previstos en los artículos 14 y 16 Constitucionales y tienen el carácter de una omisión legislativa absoluta, pues la responsable se ha abstenido de ejercer su competencia de ejercicio obligatorio para legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia.
- (ii) En ese sentido, afirmó que —conforme a lo dispuesto en el artículo Noveno Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General en Materia de Desaparición— existe un mandato expreso para que la autoridad responsable armonice las normas que resulten necesarias¹⁶ y expida la legislación en comento; mandato que se encontraba obligada a cumplir dentro del plazo de ciento ochenta días establecido en el propio transitorio.
- (iii) Asimismo, considera que se encuentra acreditado el interés legítimo para reclamar la omisión legislativa planteada, pues quienes integran la parte quejosa son habitantes del estado de Michoacán y, además, cuentan con la calidad de víctimas (directa e indirectas) del delito de desaparición cometida por un particular. En su opinión, lo anterior las coloca en una especial situación frente al orden jurídico por ser destinatarios directos del procedimiento de Declaración Especial de Ausencia.
- (iv) En cuanto a la **paralización del proceso legislativo** señalada como acto reclamado, la quejosa afirma que la mera presentación de la iniciativa y su envío para trámite a comisiones no es suficiente para estimar que no existen las omisiones legislativas reclamadas. Además, argumenta que las responsables no han cumplido con los plazos y términos establecidos en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.
- (v) Al respecto, destaca que, de conformidad con el artículo 243 de la Ley Orgánica citada, las comisiones a las que se turnen iniciativas de ley se encuentran obligadas a rendir su dictamen dentro de los

¹⁶ Tal como el Código Civil, Código de Procedimientos Civiles y Código Familiar, todos del estado de Michoacán

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

noventa días hábiles siguientes a su recepción. En el caso, la iniciativa de ley se turnó a comisiones el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós. Por tanto, los dictámenes respectivos debieron emitirse a más tardar el cuatro de julio de dos mil veintidós.

- (vi) **Segundo. Violación al derecho de las víctimas a acceder a un procedimiento expedito acorde al principio *pro persona*.** En opinión de la quejosa, los actos reclamados violan lo dispuesto por los artículos 1, 4, 17, 20 y 133 de la Constitución, pues vulneran su derecho a acceder —en igualdad de circunstancias respecto al resto de mexicanos— al procedimiento de Declaración Especial de Ausencia.
- (vii) En ese sentido, expone que los parámetros fijados en la Ley General en Materia de Desaparición establecen objetivos, principios y alcances que —en comparación con los previstos por la actual legislación civil y familiar en el Estado de Michoacán— resultan más benéficos para las víctimas.
- (viii) Considera que las disposiciones vigentes en el Código Familiar para el Estado de Michoacán no reúnen los parámetros mínimos y objetivos buscados por la Ley General. Lo anterior dado que, entre otras cuestiones:
- La legislación local no distingue entre personas ausentes por cualquier causa y personas ausentes por desaparición forzada o cometida por particulares;
 - Mientras que la Ley General establece un plazo máximo de seis meses para que concluya el procedimiento, la legislación local no establece un plazo determinado para tal efecto.
 - La legislación local no establece reglas de competencia expresa ligadas a las particularidades de la desaparición.
 - La Ley General establece la incompatibilidad de la Declaración Especial de Ausencia con la declaración de ausencia vigente en las legislaciones de las entidades.
 - Los efectos de la Declaración Especial de Ausencia establecidos en la Ley General no son posibles ni se encuentran previstos en su totalidad en la legislación de la entidad.
 - En términos de la Ley General, si la persona desaparecida es localizada con vida, ésta puede solicitar la recuperación de sus bienes. La legislación vigente en Michoacán no establece dicho supuesto.
 - La legislación de Michoacán establece que la patria potestad se suspende por la declaratoria de ausencia de la persona que la ejerce, determinación que, en primer lugar, vulnera la dignidad y

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

derechos de las víctimas de desaparición. Asimismo, resulta incompatible con los objetivos y alcances establecidos en la Ley General.

- (ix) En opinión de la quejosa, todo lo anterior genera una situación de desigualdad ya que las víctimas de delitos de desaparición en el Estado de Michoacán no pueden verse beneficiadas de los parámetros establecidos en la Ley General.

35. **Sentencia reclamada.** Tal como se adelantó al relatar los antecedentes del asunto, el Juez de Distrito determinó **sobreseer** el juicio. Lo anterior, conforme a las siguientes consideraciones:

- (i) En primer lugar, el Juez señaló que únicamente se debía tener como acto reclamado “(...) *la omisión absoluta de legislar en materia de “Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas y no Localizadas”, así como su armonización con las legislaciones locales aplicables en Michoacán.*”
- (ii) Lo anterior, a pesar de que la quejosa también hubiera señalado como un diverso acto reclamado la paralización del proceso legislativo de la iniciativa presentada en el Congreso de Michoacán en febrero de dos mil veintidós, pues lo cierto era que dicha paralización se traducía en la omisión por parte de las autoridades responsables de legislar sobre la materia.
- (iii) Posteriormente, el Juez señaló que, si bien al rendir su informe justificado negaron la existencia de la omisión legislativa reclamada; ésta se debía tener por cierta ya que las señaladas como responsables eran las autoridades idóneas para la creación, modificación o derogación de las normas locales.
- (iv) A efecto de pronunciarse sobre la procedencia del juicio de amparo, el Juez hizo referencia al criterio sustentado por esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 1359/2015 en torno al concepto de omisión legislativa para efectos del juicio de amparo.
- (v) En ese sentido, entre otros de los aspectos que fueron abordados por esta Primera Sala en dicho precedente, el Juez destacó que solo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.
- (vi) Asimismo, recordó que, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo. También destacó que, si bien la

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

Primera Sala ha reconocido que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas, también señaló que en ciertos casos podría resultar improcedente en relación con el principio de división de poderes, cuando no se trate de una omisión legislativa absoluta.

- (vii) Lo anterior, dado que los tribunales de amparo no tienen facultades para obligar al Poder Legislativo a legislar ya que, conforme al artículo 49 constitucional, los órganos de gobierno solo pueden ejercer las competencias y funciones que les son otorgadas.
- (viii) A partir de lo anterior, el Juez de Distrito concluyó que el juicio de amparo indirecto procederá contra omisiones legislativas, siempre y cuando sean de las clasificadas como absolutas, es decir **que exista previamente un mandato expreso de la Constitución** para legislar en determinado sentido, y que éste haya sido desatendido total o parcialmente por el legislador.
- (ix) Bajo ese contexto, el Juez estimó que el juicio de amparo resultaba improcedente ya que la omisión reclamada por la quejosa no podía calificarse como una omisión legislativa absoluta. Ello, en virtud de que **no se acredita alguna obligación constitucional expresa impuesta al Congreso del Estado de Michoacán para legislar** en determinado sentido y que ésta haya sido desatendida.
- (x) El Juez consideró que, en el caso, la quejosa refirió que en el artículo **Noveno Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General en Materia de Desaparición** se estableció que las entidades federativas deberían emitir la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia y armonizar la legislación local correspondiente. De ahí que, al tratarse de un decreto de expedición de una Ley General, tal disposición no es un mandato constitucional expreso y, en consecuencia, el juicio no era procedente.
- (xi) En opinión del Juez, para poder estimar que existe una omisión legislativa absoluta, la orden para el legislador debe provenir directamente de la Constitución; situación que no acontece en el caso.
- (xii) En ese contexto, el juzgador destacó que, si bien el artículo 73, fracción XXI de la Constitución establece la facultad del Congreso para expedir las leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de secuestro, desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley; lo cierto era que la norma constitucional no establece que los Congresos Estatales sean los que deban expedir las leyes locales en dicha materia, ni realizar las adecuaciones en las diversas legislaciones civil y familiar sobre el tema

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

- (xiii) Por lo anterior, el Juez concluyó que, **ante la falta de un mandato constitucional expreso** que establezca de manera precisa el deber de legislar en el sentido pretendido por la parte quejosa, resulta claro que **no existe la omisión legislativa absoluta** de competencia de ejercicio obligatorio reclamada.
- (xiv) En consecuencia, determinó sobreseer en el juicio, pues consideró que, al no existir la omisión legislativa absoluta, el Juez no tiene facultades para obligar al Congreso Local del Estado de Michoacán a legislar sobre la materia en comento.

36. **Recurso de revisión.** La quejosa-recurrente argumenta, en esencia, lo siguiente:

- (i) **Primero. Existencia de un mandato constitucional para legislar en materia de declaración especial de ausencia.** Considera que fue incorrecta y restrictiva la interpretación realizada por el Juez de Distrito que lo llevó a concluir que, en el caso, no existe un mandato constitucional para legislar en materia de declaración especial de ausencia de personas desaparecidas.
- (ii) En opinión de la recurrente, lo errado de la interpretación del Juez radica en considerar que, para estimar procedente el juicio de amparo en contra de una omisión legislativa absoluta, el mandato constitucional relativo debe ser de naturaleza “expresa”.
- (iii) Afirma que tal conclusión deriva de una interpretación literal y restrictiva de los artículos 49, 103 y 107 de la Constitución en torno a la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas. Interpretación que, además, es contraria al criterio establecido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- (iv) En ese sentido, señala que, conforme a lo determinado al resolver el amparo directo en revisión 1359/2015, la Corte ha establecido que el mandato constitucional debe ser “preciso” o “con toda claridad”. De ahí que, al analizar el acto reclamado, el estándar que debió utilizar el Juez de Distrito para considerar la existencia de una omisión legislativa absoluta era que el mandato pueda desprenderse de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- (v) La recurrente considera que dicha interpretación se justifica conforme a lo dispuesto en los artículos 1° y 133 de la Constitución, en lo relativo al principio *pro persona* y al bloque de regularidad constitucional.
- (vi) Afirma que —al interpretar de forma sistemática los artículos 19 párrafo segundo, 29, párrafo segundo, y 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución, así como los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto por el que se reformó el artículo 73 en

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

comento— es posible concluir que existe el mandato constitucional para legislar en materia de desaparición en cada una de sus expresiones y áreas.

- (vii) Lo anterior, dado que la Constitución contempla la desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares como fenómenos especialmente lesivos respecto a los bienes jurídicos y derechos que tutela. Tan es así que, en la reforma constitucional publicada el diez de julio de dos mil quince, el legislador lo estableció como “constitucionalmente relevante”.
- (viii) Considera que, conforme a lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión 1359/2015, el grado de “precisión” y “claridad” que se requiere se encuentra satisfecho. Lo anterior, dado que la Ley General en Materia de Desaparición que reglamenta el mandato constitucional, impuso a los poderes legislativos (federal y local) la obligación de legislar en materia de declaración especial de ausencia de personas desaparecidas. Por ello, se debe considerar que el mandato proviene de la propia Constitución.
- (ix) Afirma que dicha interpretación es acorde con la Constitución y la Ley de Amparo y, además, garantiza el respeto del principio *pro persona* al ser la más favorable.
- (x) **Segundo. Indebida precisión de los actos reclamados.** La recurrente señala que, respecto de la paralización del proceso legislativo¹⁷ enunciado en la demanda como acto reclamado, resultó incorrecto que el Juez no lo considerara como un acto independiente a la omisión legislativa.
- (xi) Afirma que tal determinación tergiversó la naturaleza del acto reclamado toda vez que, en su opinión, la citada paralización es un acto con efectos prohibitivos en su esfera jurídica. No solo tiene efectos omisivos ya que implica la imposibilidad para que la quejosa presente una solicitud de declaración especial de ausencia con respecto a la persona desaparecida, en los términos previstos en la Ley General.
- (xii) Señala que, al haber subsumido la paralización en el estudio de la omisión absoluta, incumplió con la obligación de fijar de manera clara y precisa los actos reclamados y, en consecuencia, omitió pronunciarse en la sentencia sobre los efectos negativos y prohibitivos que dicha paralización le ocasiona.
- (xiii) **Tercero. Indebida aplicación de precedente.** Afirma que, para tratar de justificar su decisión, el Juez utilizó argumentos *obiter dicta* del amparo en revisión 1359/2015 del índice de esta Primera Sala dándoles el tratamiento de *ratio decidendi*. Lo anterior, sin haber

¹⁷ Respecto a la “Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto por la cual se crea la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo”, publicada en la Gaceta Parlamentaria el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

justificado los motivos por los cuales dichos argumentos podrían resultar torales en el presente asunto.

- (xiv) En ese sentido, expone que en el precedente en comento no fue materia de la decisión de fondo el establecer si el mandato constitucional era “expreso” o no, o si simplemente era “preciso” o “claro”. De ahí que resultó incorrecto el estándar aplicado por el Juez de Distrito al requerir que se acreditara un mandato constitucional “expreso”.
- (xv) **Cuarto. Inconvencionalidad de los artículos 103 y 107 de la Constitución, así como de los artículos 1, 61, fracción XXIII, 73, 77 y 107 de la Ley de Amparo.** En opinión de la recurrente, en caso considerar ineficaces el resto de los agravios hechos valer, es dable cuestionar la convencionalidad de los artículos enunciados.
- (xvi) Ello, en virtud de que, en la forma interpretada y aplicada por el Juez, dichas disposiciones le causan agravio al violar su derecho a un recurso judicial efectivo. Por lo tanto, deben ser inaplicados ya que constituirían barreras injustificadas para el ejercicio de sus derechos humanos al implicar una exclusión absoluta del control judicial respecto de las omisiones legislativas que no tengan relación con mandatos constitucionales “expresos”:
- (xvii) Lo anterior, máxime que, en el caso, la pretensión de la quejosa guarda relación con la posibilidad de ejercitar derechos de víctimas de desaparición que ya fueron reconocidos en la Ley General, pero cuyo ejercicio se encuentra limitado con motivo de las omisiones reclamadas.

VI. EVALUACIÓN DE LA PRECISIÓN DE ACTOS RECLAMADOS Y DEL SOBRESEIMIENTO DECRETADO POR EL JUEZ

37. Sentado lo anterior, esta Primera Sala procede al análisis de los agravios formulados por la recurrente. Cabe señalar que, por cuestiones metodológicas, éstos se estudiarán en un orden diverso al propuesto en el recurso.

I. Análisis de la precisión de actos reclamados.

38. En primer lugar, se considera necesario analizar el agravio **segundo** en el que la recurrente se inconforma con la precisión de actos reclamados efectuada por el Juez de Distrito.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

39. La recurrente afirma que —al no considerar la paralización del proceso legislativo¹⁸ como un acto independiente a la omisión atribuida al Congreso del Estado de Michoacán— el Juez tergiversó la naturaleza del acto reclamado. En su opinión, la paralización en comento no solo tiene efectos omisivos, sino que también se trata de un acto con efectos prohibitivos en su esfera jurídica. Lo anterior, dado que le impide presentar una solicitud de declaración especial de ausencia en los términos establecidos en la Ley General.
40. A efecto de dar respuesta al agravio en estudio, resulta oportuno recordar que, conforme a lo dispuesto por el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo¹⁹, el juzgador se encuentra obligado a la fijación clara y precisa del acto reclamado en la sentencia.
41. En ese sentido, la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para lograr lo anterior, se debe acudir a la lectura íntegra de la demanda. Ello implica que los juzgadores deberán armonizar los datos que emanen del escrito inicial de demanda en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, **atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor** y descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión.²⁰
42. Por lo tanto, al establecer los actos reclamados, el juzgador de amparo debe atender a lo que quiso decir el quejoso y no a lo que aparentemente dijo, pues sólo de esta manera es posible lograr el sentido de congruencia que debe existir entre lo pretendido y lo resuelto. De ahí que, aunque la forma en la que el Juez de Distrito lo enuncie en la sentencia no coincida con lo señalado en

¹⁸ Respecto a la “Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto por la cual se crea la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo”, publicada en la Gaceta Parlamentaria el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.

¹⁹ **Artículo 74.** La sentencia debe contener:

I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;
(...)

²⁰ Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis aislada P. VI/2004 de rubro **ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, abril de 2004, página 255. Registro digital 181810.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

la demanda, **si precisa bien el alcance jurídico del acto reclamado**, ello no irroga agravio a la quejosa.²¹

43. Tomando en cuenta lo anterior, a juicio de esta Primera Sala, la determinación del Juez de Distrito fue adecuada en virtud de que precisó de forma correcta el alcance jurídico del acto reclamado.

44. De la lectura integral de la demanda de amparo es posible advertir que el **reclamo efectivo** de la quejosa se centra en la omisión del Congreso del Estado de Michoacán de emitir y armonizar la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia; acto negativo que le ha impedido acceder a tal declaración respecto de su familiar desaparecida. Lo anterior, a pesar de que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución, la Ley General en Materia de Desaparición estableció:

- (i) La figura de Declaración Especial de Ausencia con objetivos, principios y alcances diferentes y más benéficos a los que actualmente prevé la legislación de Michoacán; y
- (ii) La obligación para las entidades federativas de emitir y armonizar la legislación sobre la materia en comento.

45. Conforme a lo expuesto, esta Sala considera que, si bien en el escrito de demanda la quejosa señaló como acto reclamado “(...) 3. *La paralización del proceso legislativo con respecto a la ‘Iniciativa con Proyecto de Decreto por la cual se crea la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo’* (...)”, lo cierto es que, tal como estimó el Juez de Distrito, dicha paralización forma parte de la omisión absoluta reclamada. De ahí que resulte **infundado** el agravio en estudio.

²¹ Al respecto, véanse las tesis de rubro: “**DEMANDA DE AMPARO, INTERPRETACION DE LA.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época, Volumen 217-228, Tercera Parte, página 79. Registro digital 237113; y “**ACTO RECLAMADO, FIJACION DEL, POR LOS JUECES DE DISTRITO.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo LXX, página 3465. Registro digital 353317

II. Análisis de los agravios formulados en contra del sobreseimiento.

46. A continuación, se procede al estudio de los agravios formulados por la recurrente a efecto de desvirtuar las consideraciones que llevaron al Juez de Distrito a decretar el sobreseimiento del juicio. Es decir, por haber concluido que el acto reclamado no se trata de una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio. Por cuestiones metodológicas, los agravios en comento se analizarán de forma conjunta.

47. Se adelanta que, a juicio de esta Primera Sala resulta **fundado** el argumento de la recurrente en el que afirma que —contrario a lo determinado por el Juez de Distrito— **sí existe un mandato constitucional por el cual el Congreso del estado de Michoacán se encuentra obligado a expedir y armonizar la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia** y, por lo tanto, el acto reclamado se trata de una omisión legislativa absoluta impugnabile a través de juicio de amparo indirecto.

48. Con el objeto de explicar dicha conclusión, se desarrollará el marco teórico-jurídico necesario para analizar el caso concreto. Para tal efecto, a partir de la doctrina constitucional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se abordarán los siguientes tópicos:

(A) Omisiones como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.

(B) Omisiones legislativas.

(C) Omisiones en que pueden incurrir las autoridades del Estado para dar operatividad a los derechos fundamentales reconocidos en sede internacional (inconveniencia por omisión).

(D) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia como mecanismo de protección.

d.1) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas.

d.2) Declaración Especial de Ausencia como mecanismo de protección para las víctimas.

d.3) Obligaciones internacionales del Estado Mexicano en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

- (E) Inconvencionalidad por omisión legislativa en detrimento del parámetro de protección en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia.

49. Finalmente, a partir del marco teórico-jurídico referido, esta Sala realizará el análisis de los agravios planteados en contra del sobreseimiento (F).

(A) Omisiones como acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

50. Conforme a lo dispuesto por los artículos²² 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo, el juicio de amparo procede en contra de actos u omisiones que vulneren los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y tratados internacionales de los que México forme parte.

51. Actualmente es ampliamente aceptado que las autoridades pueden afectar a los gobernados a partir de la realización de actos positivos, o bien, a través de actos negativos u omisiones. Sin embargo, debe diferenciarse entre un acto negativo o uno omisivo. Los actos de inacción no están conectados con alguna razón que suponga el incumplimiento de un deber, mientras que las omisiones sí.²³

²² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

(...)

Ley de Amparo.

Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

(...)

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

²³ Tesis Aislada 1a. CXC/2007, de rubro **INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. PARA DETERMINAR SI EXISTE OBLIGACIÓN DE REALIZARLA DEBE DISTINGUIRSE SI SE TRATA DE ACTOS NEGATIVOS U OMISIVOS.**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 386, registro digital 171435

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

52. A partir de la distinción anterior, se ha determinado que, en el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es necesario que exista el deber de realizar una conducta y que se haya incumplido con dicha obligación²⁴.
53. Al resolver el amparo en revisión 1359/2015²⁵, esta Primera Sala determinó que pueden identificarse al menos tres **tipos de omisiones** en función del ámbito de competencia de las autoridades a quienes se atribuye el incumplimiento de un deber: administrativas, judiciales y legislativas²⁶.
54. Asimismo, cabe señalar que, al resolver el **amparo en revisión 635/2019**²⁷ la Sala destacó que, al reformar la constitución en el año dos mil once, el constituyente permanente previó la procedencia expresa del amparo en contra de **omisiones de autoridades que conculquen derechos humanos**, pues -como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa de la aludida reforma- se precisó que **en relación con los derechos sociales**, una de las formas más comunes de violación de esta modalidad de derechos humanos radicaba en concebirlos como normas programáticas y, por ende, dado que no se trataba de simples directrices abiertas sino de derechos con una plena eficacia, entonces, el juicio de amparo fungiría como el medio de garantía para la protección de esos derechos fundamentales, exigibles de manera individual o colectiva²⁸.

²⁴ Véase la tesis aislada 1a. XVII/2018 (10a.) de rubro **CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1092, registro digital 2016418.

²⁵ Resuelto en sesión de 15 de noviembre de 2017, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

²⁶ Véase la tesis aislada 1a. XVIII/2018 (10a.) de rubro **TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1107, registro digital 2016428.

²⁷ Amparo en revisión 635/2019. Resuelto en sesión virtual del día diecisiete de junio de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente).

En este caso, la Primera Sala se pronunció sobre la procedencia del juicio de amparo cuando se **reclama, en términos amplios, un acto de naturaleza omisiva**. El asunto derivó de un juicio de amparo indirecto promovido por una asociación en la que se reclamaron actos de naturaleza omisiva por parte del INEGI (relativos a generar información sobre población en asentamientos informales) por considerarlos violatorios de, entre otros, el derecho a la igualdad y no discriminación.

²⁸ Amparo en revisión 635/2019, *Op.cit.*, páginas 33 – 34.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

55. De ahí que, si en un juicio de amparo se reclama —en general— un **acto omisivo**, en relación con el incumplimiento de las autoridades a diversas facultades contenidas de forma expresa en la Ley, su objeto será verificar si cumplieron con dichas facultades. Por ello, una eventual concesión del amparo tendrá por efecto obligarlas a realizar dichos actos en respeto al derecho social correlativo²⁹.

(B) Omisiones legislativas.

56. Al resolver la **controversia constitucional 14/2005**³⁰, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que en un Estado Federal el principio de división funcional del poder se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas a los órganos superiores del Estado; en este sentido, el principio que cierra la posibilidad de actuación de las autoridades dentro del ordenamiento jurídico es que todo aquello que no se encuentra expresamente facultado para las autoridades se encuentra prohibido y que las autoridades sólo pueden realizar los actos dictados sobre bases expresas previstas en el ordenamiento y, en particular, en la Constitución³¹.

57. Este sistema competencial establecido en la Constitución se expresa positivamente de varias maneras: existen prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; existen competencias de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida y, finalmente, existen competencias de ejercicio obligatorio, en donde el órgano del Estado se encuentra obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución³².

²⁹ Amparo en revisión 635/2019, *Op.cit.*, página 35.

³⁰ Resuelta el 3 de octubre de 2005 por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón.

³¹ Controversia constitucional 14/2005, *Op. Cit.*, página 56.

³² *Idem*.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

58. Respecto a los órganos legislativos del Estado, el Pleno señaló que, las **facultades o competencias de ejercicio obligatorio**³³ son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones. De ahí que, en caso de que no se realicen, el incumplimiento trae aparejada una sanción.
59. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley.
60. Cabe destacar que, conforme a lo establecido por el Pleno, esta **obligación -mandato- de ejercicio de la facultad para la expedición de leyes, puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales**, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio. Lo anterior, en virtud de que las normas transitorias cumplen con la función de establecer las obligaciones, parámetros y tiempos para la adecuación de los cambios normativos establecidos por el órgano reformador.
61. El no ejercicio de dichas facultades se traduce en omisiones. Dentro de éstas, tal como más adelante se abordará, es posible distinguir entre las absolutas y las relativas.

(b.1) Procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas.

62. En cuanto a la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas resulta importante señalar que, tal como se expondrá a continuación, el criterio de esta Suprema Corte ha ido evolucionando.
63. En un primer momento, se estimó que el juicio de amparo resultaba improcedente en contra de una omisión legislativa ya que, en caso de

³³ Ibid, página 57. En cuanto a las **competencias de ejercicio potestativo**, el Pleno señaló que son aquellas en las que los órganos legislativos pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán. La competencia, en sentido estricto, no implica una obligación: es simplemente la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

concederse la protección constitucional al quejoso, el efecto de dicha concesión sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión reclamada y con ello se darían efectos generales a la ejecutoria, pues implicaría la creación de una ley. Es decir, se ordenaría a la responsable la creación de una prescripción general, abstracta y permanente que no solo vincularía a las partes del juicio de amparo, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada.³⁴

64. Se consideraba que lo anterior vulneraría el principio de relatividad que rige al juicio de amparo, conforme al cual las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos. De ahí que las sentencias no pueden tener efectos generales.
65. Al resolver el **amparo en revisión 1359/2015**, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de los precedentes emitidos por este Alto Tribunal —en particular conforme a lo resuelto en la controversia constitucional 14/2005 ya citada— destacó que existen diferentes tipos de omisiones legislativas: (i) absolutas y (ii) relativas.
66. Las omisiones legislativas absolutas se presentan cuando el órgano legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido. Las relativas se dan cuando el órgano legislativo ha ejercido su competencia, pero no lo ha hecho de manera completa e integral, sino únicamente de forma parcial; lo que impide el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.³⁵ Asimismo, se reiteró la posibilidad de clasificar las omisiones en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional.

³⁴ Véase la tesis aislada 2a. VIII/2013 (10a.) de rubro **OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, pág. 1164, registro digital 2002843.

³⁵ Véase la tesis aislada 1a. XVIII/2018 (10a.) de rubro **TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO**, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1107.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

67. Precisado lo anterior, esta Primera Sala determinó que, en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha³⁶ cuando **exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y dicha obligación haya sido incumplida total o parcialmente**. En caso contrario, es decir, si no existe un mandato constitucional que establezca claramente el deber de legislar, la omisión de la autoridad legislativa carecería de relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo.³⁷

68. A partir de una interpretación sistémica del artículo 103, fracción I de la Constitución (cuyo mandato se reproduce en el artículo 1, fracción I de la Ley de Amparo) y la fracción VII³⁸ del artículo 107 constitucional, en relación con lo dispuesto por la fracción II del artículo 107 referido, la Primera Sala estableció que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, en caso de que exista un mandato constitucional que de forma precisa establezca el deber de legislar en un

³⁶ Véase la tesis aislada Tesis 1a. XX/2018 (10a.) de rubro **OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1100, registro digital 2016424.

³⁷ En este contexto, cabe recordar que esta Primera Sala señaló que las autoridades distintas al Congreso de la Unión también pueden estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.

Asimismo, la Sala destacó la **diferencia entre las lagunas normativas y omisiones legislativas**. Una laguna normativa se da cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, por lo que un caso concreto comprendido en dicho supuesto no puede ser resuelto con base en una norma jurídica preexistente en el sistema jurídico mexicano. Dichos casos son colmados por los jueces.

A diferencia de lo anterior, una omisión legislativa tiene lugar cuando la autoridad legislativa no expide una norma o conjunto de normas a pesar de estar obligado a ello por la Constitución. Las omisiones legislativas no pueden ser reparadas unilateralmente por los órganos jurisdiccionales, pues éstos no cuentan con la competencia necesaria para emitir las leyes en cumplimiento a la Constitución; es el órgano legislativo quien de forma exclusiva puede dar cumplimiento a su deber de legislar.

Al respecto véase la tesis aislada 1a. XIX/2018 (10a.) de rubro **DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1095, registro digital 2016420.

³⁸ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

VII.- El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia (...).

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

sentido determinado y la autoridad legislativa haya incumplido dicha obligación de manera total o parcial.³⁹

69. En ese sentido, la Primera Sala destacó que el aceptar la procedencia del juicio de amparo en contra de las omisiones legislativas propiamente dichas no vulnera el principio de relatividad que rige al juicio. Lo anterior, en virtud de que, atendiendo a la nueva configuración del amparo a partir de la reforma de junio de dos mil once, el principio de relatividad de las sentencias debía ser reinterpretado.
70. De lo contrario, la interpretación tradicional del principio de relatividad conllevaría a frustrar la finalidad sustantiva del juicio de amparo, es decir, la protección de todos los derechos fundamentales.
71. En consecuencia –a la luz del nuevo marco constitucional vigente– el principio de relatividad de las sentencias debe reinterpretarse para considerar admisible que, al proteger al promovente del amparo (quejoso), de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional⁴⁰. Es decir, los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no fueron parte en el juicio de amparo, sin embargo, ello podría ocurrir de forma indirecta y eventual.
72. En suma, en la actualidad el criterio aceptado por este Alto Tribunal establece que, cuando la Constitución establece un deber **preciso** de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de dicha facultad se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En consecuencia, los tribunales de amparo tienen el deber de proteger a los gobernados frente a las omisiones del legislador y **garantizar que las**

³⁹ Véase la tesis aislada 1a. LVIII/2018 (10a.) de rubro **JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro 55, junio de 2018, Tomo II, pág. 965, registro digital 2017065.

⁴⁰ Véase la tesis aislada 1a. XXI/2018 (10a.) de rubro **PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1101, registro digital 2016425.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

omisiones legislativas reclamadas no se traduzcan en vulneración a sus derechos fundamentales.⁴¹

73. Este criterio ha sido retomado en diversos precedentes de este Alto Tribunal. Entre ellos vale la pena mencionar el **amparo en revisión 1144/2019**⁴², en el que la Segunda Sala, entre otros aspectos, destacó que el deber de legislar en determinado sentido podía encontrarse en los **artículos transitorios** de una reforma constitucional.⁴³
74. Lo anterior, dado que la naturaleza de los artículos transitorios es la de establecer los lineamientos para el funcionamiento de la norma, provisionales o de tránsito; es decir, permiten su eficacia al estar dirigidos a una cuestión específica que tenderá a la especialización de los ámbitos normativos. Todo ello, con la finalidad de **hacer efectivas y plenamente eficaces las disposiciones establecidas en la Constitución.**⁴⁴
75. Asimismo, resulta oportuno mencionar el **amparo en revisión 265/2020**⁴⁵ en el que esta Primera Sala analizó si el Congreso de la Unión había incurrido o no en omisiones legislativas ante el incumplimiento de lo previsto en los

⁴¹ Véase la tesis aislada 1a. XXII/2018 (10a.) de rubro **OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1099, registro digital: 2016423.

⁴² En dicho asunto se analizó la omisión legislativa absoluta de expedir la ley para reglamentar la consulta previa, libre, informada, adecuada culturalmente y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en relación con la reforma constitucional al artículo 2º en materia de derechos y cultura indígena. Resuelto el diez de junio de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Yasmín Esquivel Mossa, formularán voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

⁴³ Al resolver el amparo en revisión 134/2021, esta Primera Sala realizó un pronunciamiento similar en cuanto a la existencia de un mandato obligatorio al legislador en los artículos transitorios y, en ese sentido, señaló que compartía el criterio sostenido por la Segunda Sala en el amparo revisión 1114/2019.

⁴⁴ Amparo en revisión 1149/2019, Op. cit, páginas 55- 56.

⁴⁵ Resuelto en sesión de 12 de mayo de 2021, unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Federal.⁴⁶

76. Sobre dicho asunto cabe señalar que, por una parte, la Sala reiteró que se actualiza una omisión legislativa cuando existen mandatos constitucionales que establecen **deberes precisos** de legislar.⁴⁷

77. Asimismo, estableció que, dado que el deber de legislar en determinado sentido era preciso y tenía una fecha límite, la existencia de iniciativas o procedimientos de dictamen sobre la materia respecto de la cual el legislador se encontraba obligado a legislar no impide la concurrencia de la omisión legislativa.⁴⁸

(C) Omisiones en que pueden incurrir las autoridades del Estado para dar operatividad a los derechos fundamentales reconocidos en sede internacional (inconveniencia por omisión).

78. En este apartado resulta necesario recordar que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, el primer párrafo del artículo 1º constitucional⁴⁹ reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son tanto la Constitución, como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

79. Asimismo, a través de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo en comento, se integró a nuestro ordenamiento jurídico el principio *pro persona*.

⁴⁶ En específico, se reclamó la omisión de emitir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y las omisiones de adaptar las leyes federales al contenido del artículo 16, párrafo primero, y 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

⁴⁷ Amparo en revisión 265/2020, párrafo 188.

⁴⁸ Ibid, párrafo 195.

⁴⁹ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

En atención a éste, las normas relativas a derechos humanos se deben interpretar de conformidad con la constitución y los tratados internacionales privilegiando la protección más amplia a las personas.

80. Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos.
81. En ese sentido, el Pleno ha interpretado que los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional. Éste se integra no solo por los derechos humanos reconocidos expresamente en el texto de la Constitución, sino también por aquellos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte. Dicho parámetro constituye el estándar de validez del resto de las normas jurídicas del país.⁵⁰
82. De ahí que, en atención a lo dispuesto en el propio artículo 1° constitucional, todas las autoridades del Estado Mexicano se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos por el bloque de regularidad constitucional.
83. Ahora bien —tal como se expuso líneas arriba— conforme al artículo 1, fracción I de la Ley de Amparo, a través del juicio de amparo es posible hacer justiciable cualquier controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los “(...) *derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de*

⁵⁰ Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, registro digital 2006224.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

los que el Estado Mexicano sea parte”, es decir, que violen el parámetro de regularidad constitucional.

84. A partir de lo anterior, resulta necesario analizar si las autoridades pueden incurrir en **omisiones por incumplir con obligaciones establecidas en una disposición convencional o internacional en materia de derechos humanos y si éstas pueden ser reclamadas vía juicio de amparo**
85. Pues bien, en fechas recientes la Primera Sala se pronunció en torno a la temática en comento. Al resolver el **amparo en revisión 543/2022**⁵¹, esta Sala concluyó que una **autoridad incurre en violación a un derecho humano por omisión**⁵² si **deja de observar las obligaciones que le impone una disposición convencional**. Lo anterior, dado que el propio artículo 1º de la Constitución impone una obligación general activa de respetar y garantizar los derechos humanos, con independencia de su ámbito de competencia, y con independencia –también- de su fuente.⁵³
86. Para sustentar la *“omisión con fuente internacional o inconvencionalidad por omisión”*, la Sala recordó⁵⁴ que cuando un Estado es parte de la Convención Americana tiene dos deberes principales: respetar y garantizar los derechos humanos. Asimismo, mencionó que, si bien la Convención es un tratado internacional, no es uno del tipo tradicional⁵⁵; se trata de un tratado en el que

⁵¹ Resuelto en sesión de primero de marzo de dos mil veintitrés por unanimidad de cinco votos de la Señora y los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien está con el sentido, pero se aparta de consideraciones y además se reservó su derecho a formular voto concurrente, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos efectos y consideraciones y se reservó su derecho a formular voto concurrente.

El asunto derivó de un juicio en el que diversas personas físicas y morales promovieron demanda de amparo indirecto en el que reclamaron de autoridades encargadas de la protección del ambiente y de los recursos hídricos del Estado de Coahuila, la omisión de adoptar medidas en aras de preservar los recursos hídricos de un Acuífero ubicado en dicho estado.

⁵² Se precisa que en dicho asunto la omisión reclamada fue de carácter administrativo.

⁵³ Amparo en revisión 543/2022, párrafo 98.

⁵⁴ Ibid, párrafos 86- 90-

⁵⁵ La Corte Interamericana ha establecido que los tratados de tipo tradicional son concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados. En cambio, en torno a la Convención ha señalado que: *“(…) 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”*.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

los Estados asumen obligaciones en relación con los individuos que están bajo su jurisdicción.

87. Como muestra de ello, la Sala señaló que —conforme a lo dispuesto por su artículo 2°⁵⁶— cuando los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos no están garantizados por el derecho interno, **los Estados parte tienen el deber de adoptar las medidas que sean necesarias (legislativas o de otro carácter) para dotarlos de efectividad.**⁵⁷
88. En ese sentido, se precisó que, además del deber de adoptar medidas de derecho interno, los Estados quedan obligados a asegurarse de que dichas medidas sean efectivas, es decir que se cumplan. Lo anterior dado que, conforme a lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la ausencia de efectividad de una disposición convencional puede afectar su existencia misma como norma jurídica.⁵⁸
89. Asimismo, esta Primera Sala abordó el “efecto útil” de los compromisos internacionales sobre derechos humanos. Al respecto, se destacó lo establecido por la Corte Interamericana en el sentido de que los Estados deben vigilar que los compromisos internacionales en materia de derechos humanos no queden mermados o anulados por la aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin del instrumento o del estándar internacional de protección de los derechos humanos.⁵⁹
90. De igual forma, para sustentar la justiciabilidad de una omisión (en dicho caso administrativa) en sede internacional o convencional, la Sala hizo referencia a la vinculatoriedad directa de las normas internacionales de derechos

⁵⁶ **Artículo 2.** Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁵⁷ Ibid, párrafo 70.

⁵⁸ COIDH. *Caso Garrido y Baigorria vs Argentina*. Sentencia de reparaciones y costas. 27 de agosto de 1998. Serie C, N° 39, párrafo. 70.

⁵⁹ COIDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 12 de agosto de 2018. C, N° 186, párr. 180.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

humanos sobre la esfera de las autoridades. La Sala señaló que, conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁶⁰:

- (i) Todo tratado vigente obliga a las partes que lo suscriben y debe ser cumplido de buena fe; y
- (ii) La observancia de los tratados internacionales no puede ni debe verse obstaculizada por el hecho de que existan normas de derecho interno contrarias a los mismos.

91. En ese contexto, esta Sala destacó que recientemente, al resolver el caso *Zompaxtle Tecpile y otros vs. México*⁶¹, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el Estado mexicano, como parte de la Convención Americana, no puede invocar disposiciones de su derecho interno, incluyendo sus disposiciones constitucionales, para dejar sin efecto el cumplimiento de los tratados internacionales y efectuar un adecuado control de convencionalidad.

92. Finalmente, para robustecer la posibilidad de reconocer la justiciabilidad de una omisión de fuente internacional o convencional, la Sala hizo referencia a la **doctrina sobre la inobservancia de un tratado internacional**.⁶²

⁶⁰ Al respecto véanse los artículos 26, 31.2 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 14 de febrero de 1975).

Artículo 26.

Pacta sunt servanda

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”

Artículo 31.

Regla General de interpretación

(...)

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado. (...)

Artículo 27.

El derecho interno y la observancia de los tratados

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

⁶¹ COIDH. *Caso Zompaxtle Tecpile y otros vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de noviembre de 2022. Párr. 118.

⁶² Amparo en revisión 543/2022, párrafos 110 -111.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

Conforme a esta teoría, los presupuestos de manifestación de una **inconveniencia por omisión** son los siguientes⁶³:

- 1) Que el incumplimiento de una norma internacional en materia de derechos humanos derive en la violación de una disposición específica y directa del tratado;
- 2) Que la norma internacional no sea exigible en sí misma (operativa), sino de carácter estructuralmente programático. En la práctica, en el universo de las normas internacionales hay algunas que no tienen complejidad mayor y se cumplen sin problema; sin embargo, existen otras –la mayoría que reconocen derechos económicos, sociales y culturales– cuyo desarrollo, al ser de carácter prestacional, es postergado o simplemente no se cumple; y,
- 3) Que en el ordenamiento jurídico interno no se impulsen medidas (legislativas, administrativas o jurisdiccionales) para tornar exigible y eficaz una norma convencional. Así, el bloque de convencionalidad, y la falta de desarrollo y aplicación internos, se ven menoscabados por **omisión**.

93. En ese sentido, la Sala estableció que lo que debe observarse en cada uno de los supuestos referidos es que: (1) el incumplimiento pueda constatarse de manera específica y no de una manera abstracta; (2) el desarrollo del derecho contenido en la cláusula convencional –normalmente de carácter económico, social o cultural– haya sido postergado o simplemente incumplido; y, (3) la falta de la eficacia de ese derecho se deba a una omisión por parte del Estado.

94. A partir de todo lo anterior, la Sala concluyó que **la simple inactividad de las autoridades del Estado fomenta la creación o mantenimiento de efectos jurídicos adversos, es decir, que son contrarios al parámetro de control**

⁶³ Eto Cruz, Gerardo. "Inconstitucionalidad por omisión o inconveniencia por omisión. Algunas reflexiones y antídotos para enfrentar estos males contemporáneos", en *Justicia Electoral* núm. 16, Cuarta Época. Volumen 1. Julio-diciembre. 2015. p. 333. Disponible en <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r34753.pdf>

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

de regularidad constitucional y, por esa razón, **su inacción también se puede llegar a traducir en una fuente de inconstitucionalidad e inconvencionalidad**⁶⁴ que legítimamente puede ser objeto de análisis con motivo de la promoción de un juicio de amparo.⁶⁵

95. Ahora bien, no pasa desapercibido que en el amparo en revisión 543/2022 en comento se analizó la temática a partir de una omisión administrativa; sin embargo, esta Primera Sala considera que los razonamientos expuestos y el criterio sustentado también resultan aplicables a las autoridades legislativas y a las omisiones inconvencionales en que incurran.

96. Ello, en virtud de que, tal como establece el artículo 1° constitucional, **toda actuación estatal** —ya sea administrativa, legislativa y/ o judicial— **debe ser acorde al bloque de constitucionalidad y, además, enfocarse en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.**

97. Por lo tanto, conforme a lo expuesto en líneas precedentes, esta Primera Sala concluye que la **omisión de una autoridad legislativa de actuar conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos** configura también una violación sobre éstos y ello puede ser impugnado a través del juicio de amparo.

98. En ese sentido, se debe considerar que se presenta una **omisión legislativa** propiamente dicha **cuando exista un mandato constitucional** —derivado de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano al suscribir tratados internacionales en materia de derechos humanos— que obliguen a los Poderes del Estado a adecuar su régimen normativo de conformidad con esos estándares internacionales, y dicha obligación haya sido total o parcialmente incumplida.

99. En este orden de ideas, se considera oportuno mencionar que, al resolver el **amparo en revisión 1144/2019**, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el Congreso de la Unión incurrió en la

⁶⁴ Pastor Badilla, Claudia y Hernández Sánchez, Eduardo. *La omisión legislativa en la protección de los derechos políticos*. Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. página. 284.

⁶⁵ Amparo en revisión 543/2022, párrafo 112.

omisión legislativa reclamada (en dicho caso relacionada con la expedición de la normativa en materia de consulta previa a favor de los pueblos indígenas) toda vez que:

- a) Conforme a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformó el artículo 2° constitucional, existía un mandato expreso al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para reglamentar la consulta indígena; y
- b) La **obligación de regular la figura** de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas **también derivaba de lo dispuesto por el artículo 1° constitucional en relación con los tratados internacionales** de los que el Estado mexicano es parte.

100. En cuanto a la obligación derivada de lo dispuesto por el artículo 1° constitucional y los tratados internacionales, la Segunda Sala reconoció **la obligación de promover los derechos humanos protegidos a nivel internacional a través de la emisión de leyes**. En ese sentido, precisó que:

Esta obligación de promover los derechos humanos a través de la emisión de leyes a efecto de hacerlos efectivos, también se contiene en los artículos 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁶ y 1 y 3 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁷, conocido como “Protocolo de San Salvador”, al establecer que los Estados deben adoptar las medidas

⁶⁶ **Artículo 2 1.** Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

⁶⁷ **Artículo 1**

Obligación de adoptar medidas

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica de 1969) se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que dispongan a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Artículo 3

Obligación de adoptar disposiciones de derecho interno

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

necesarias, inclusive legislativas, para lograr la plena efectividad de los derechos en ellos reconocidos.⁶⁸

101. Asimismo, la Segunda Sala estableció que **la falta de una ley implica la violación a la obligación de adoptar medidas cuando la legislación es indispensable**, es decir, una ausencia normativa se convierte en omisión ante la existencia de la obligación de legislar.

102. Lo anterior se destaca toda vez que coincide con la postura de esta Primera Sala en el sentido de que la omisión de una autoridad legislativa de actuar conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos configura también una violación sobre éstos y ello puede ser impugnado a través del juicio de amparo (inconveniencia por omisión legislativa).

(D) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia como medida de protección para las víctimas.

d. 1) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas.

103. Tal como se expuso en el apartado anterior, los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales firmados y ratificados por México integran el parámetro de regularidad constitucional, y éste constituye el estándar de validez del resto de las normas jurídicas del país.

104. Asimismo, cabe destacar que: (i) conforme al criterio de este Alto Tribunal, el parámetro se complementa con la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁹ y; (ii) el contenido y alcance de los

⁶⁸ Amparo en revisión 1144/2019, página 58.

⁶⁹ Al respecto, véanse las tesis siguientes: Tesis Jurisprudencial P./J. 21/2014 (10a.) de rubro **JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.**” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 2014.

Tesis Aislada P. LXV/2011 (9a.), de rubro **SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.**” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 556.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

derechos debe definirse e interpretarse en el sentido que otorgue mayor protección a las personas.

105. Previo a referir los instrumentos normativos en los que se encuentran regulados diversos aspectos relacionados con la desaparición de personas, se estima necesario señalar algunas generalidades.

106. La desaparición de personas es un delito y un crimen contra la humanidad que constituye una profunda ruptura con los principios de los derechos humanos. La Corte Interamericana ha establecido que, por la naturaleza continuada del delito, la desaparición pone a la persona desaparecida y a sus familiares en una situación de profunda indefensión.

107. Por un lado, la persona desaparecida no puede ejercer acciones para defender sus derechos, al ser negada su existencia y colocada en una situación de incertidumbre jurídica y social.⁷⁰ Por el otro, la familia —además de la incertidumbre sobre el paradero de su ser querido y no saber si está en riesgo o no— se enfrenta a una serie de obstáculos en el ejercicio de sus derechos humanos y el desarrollo de su proyecto de vida. Lo anterior, genera un gran número de problemas en el núcleo familiar de las personas desaparecidas.

108. Desde el punto de vista jurídico, las desapariciones tienen diferentes caracterizaciones.⁷¹ Bajo la óptica del Derecho de los derechos humanos, las desapariciones son consideradas una violación que afecta a diferentes derechos, entre ellos; la libertad personal, el derecho a la integridad personal, el derecho a la personalidad jurídica y el derecho de acceso a la justicia. Desde la perspectiva del Derecho Penal Internacional, las desapariciones son consideradas como crímenes de lesa humanidad cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático.⁷²

⁷⁰ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 98

⁷¹ Ansolabehere, Karina. “Nociones generales de la desaparición y la desaparición forzada de personas”. Manual sobre desaparición de personas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, octubre 2022, páginas 1-41. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-10/Manual%20de%20desaparicion%20de%20personas.pdf>

⁷² Lo anterior, en términos del artículo 7 (1) (i) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

109. En México, la regulación en torno a la desaparición de personas abarca tanto la desaparición forzada como la desaparición cometida por particulares. La persona desaparecida es aquella cuyo paradero se desconoce y de quien se presume que puede ser víctima de un delito.⁷³
110. En este punto, se destaca que, si bien en diversos precedentes⁷⁴ la Suprema Corte ha abordado el parámetro de regularidad constitucional en torno al derecho a no ser objeto de desaparición forzada y se retomarán algunas cuestiones de lo ya definido por este Alto Tribunal, lo cierto es que la materia del presente asunto también abarca la desaparición cometida por particulares; pues la temática del recurso versa sobre derechos de las víctimas y una de las medidas de protección que se han establecido a su favor: la declaración de ausencia por desaparición.
111. En torno a la desaparición forzada de personas, esta Primera Sala ha considerado que se trata de una de las más graves y crueles violaciones de los derechos humanos, pues implica una vulneración de diversos derechos conexos como la **libertad e integridad personal, la vida, el reconocimiento de la personalidad jurídica, y el de identidad**. Asimismo, vulnera los derechos de **acceso a la justicia, a la verdad e integridad personal de los familiares**.⁷⁵
112. En ese sentido, ha señalado que los artículos 4, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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, psicológico y moral de alguien.⁷⁶

⁷³ La desaparición de personas cometida por particulares fue incluida como delito en la Ley General en Materia de Desaparición, publicada en noviembre de 2017. En opinión de Karina Ansolabehere, la distinción entre las víctimas de desaparición (forzada/ cometida por particulares) es una expresión del reconocimiento de la crisis delictiva que enfrenta el país.

⁷⁴ Entre ellos, los amparos en revisión 1077/2019 y 51/2020.

⁷⁵ Amparo en revisión 51/2020, párrafo 56.

⁷⁶ Amparo en revisión 1077/2019, párrafo 57.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

113. Ahora bien, por la temática específica con la que se relaciona el presente recurso, en este caso, la Primera Sala se enfocará en destacar los derechos y normativa relacionados con los mecanismos de protección para las víctimas, en particular con la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición.

114. En primer lugar, es necesario señalar la relevancia de los tratados generales de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

115. Sobre la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**⁷⁷ cabe destacar que, por una parte, establece la obligación para los Estados de respetar los derechos reconocidos en la Convención -artículo 1-, así como el deber de adoptar las medidas que resulten necesarias para hacerlos efectivos -artículo 2-. Asimismo, cobra especial relevancia la protección a los siguientes derechos:

- Reconocimiento de la personalidad jurídica -artículo 3-
- Vida -artículo 4-
- Integridad personal -artículo 5-
- Libertad personal -artículo 7-
- Garantías judiciales -artículo 8-
- Protección de la Honra y la Dignidad -artículo 11-
- Protección judicial -artículo 25-

116. La Corte Interamericana, a través de diversos precedentes, ha establecido con claridad que la desaparición forzada viola el derecho a la libertad personal, vida y reconocimiento de la personalidad jurídica⁷⁸. Respecto a la violación del derecho al **reconocimiento de la personalidad jurídica**, la Corte ha sostenido que el Estado debe respetar y procurar los medios y condiciones

⁷⁷ Instrumento ratificado por México el 2 de marzo de 1981.

⁷⁸ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C, núm. 202.

En el caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. México*, la Corte estimó como vulnerados el derecho a la personalidad jurídica; el derecho a la integridad personal, incluida la prohibición de ser sometido a tortura u otras formas de trato cruel inhumano y degradante; el derecho a la libertad personal; y el derecho a la vida.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

jurídicas para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido libre y plenamente por sus titulares.

117. Dicho reconocimiento determina su existencia efectiva ante la sociedad y el Estado, lo que le permite ser titular de derechos y obligaciones, ejercerlos y tener capacidad de actuar, lo cual constituye un derecho inherente al ser humano, que no puede ser en ningún momento derogado por el Estado de conformidad con la Convención Americana⁷⁹

118. Asimismo, la Corte Interamericana ha reconocido que los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención confieren a los familiares de las víctimas el derecho a que la desaparición y muerte de aquellas sean efectivamente investigadas por las autoridades del Estado; se siga un proceso contra los responsables; se les impongan las sanciones pertinentes; y se reparen los daños y perjuicios que han sufrido los familiares.⁸⁰

119. En este contexto, es oportuno recordar que -siguiendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana- esta Primera Sala ha 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 digna⁸¹ lo cual incluye un proyecto de vida que exprese las aspiraciones y potencialidades de una persona.

120. 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. En ese sentido, esta Primera Sala ha establecido que la desaparición de personas interrumpe y afecta la plena

⁷⁹ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 101

⁸⁰ Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68.

⁸¹ 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” 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).

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

realización de un proyecto de vida tanto de la víctima directa, como de las víctimas indirectas.⁸²

121. Respecto al derecho de acceso a la justicia —derivado de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8 y 25 de la Convención Americana— esta Primera Sala ha considerado que es un derecho complejo con tres dimensiones. Desde la dimensión formal, implica el acceso sin restricción a los tribunales y otros medios institucionales de defensa de los derechos. En su dimensión sustantiva, se refiere a la protección que otorgan las resoluciones de los tribunales. Finalmente, en su dimensión estructural examina el contexto social y económico que determina si se puede acudir o no a un tribunal u otro medio institucional de defensa, así como la forma y condiciones para hacerlo.

122. Esta concepción tridimensional del acceso a la justicia mira las desigualdades existentes en el país, el contexto que propicia violaciones graves de derechos humanos y la forma en que éstos inciden en la satisfacción pronta de pretensiones legítimas.

123. A partir de lo anterior, esta Primera Sala ha establecido que la desaparición forzada, vista desde dicha perspectiva tridimensional del acceso a la justicia, impone la obligación de llevar a cabo una investigación exhaustiva e imparcial, conducida a partir de la presunción de vida de la persona desaparecida, empeñada y comprometida con su hallazgo y con la persecución penal de los responsables. Esta concepción del acceso a la justicia destaca la importancia de la participación de las víctimas en los procesos de investigación y búsqueda, así como el derecho a conocer sus avances de manera oportuna, respetuosa y digna.⁸³

124. En torno al **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**⁸⁴ destaca lo dispuesto en su artículo 2.1⁸⁵, conforme al cual los Estados Parte se

⁸² Amparo en revisión 1077/2019, párrafos 63 a 65.

⁸³ Amparo en revisión 51/2020, párrafos 89 -91.

⁸⁴ México se adhirió al Pacto el 23 de marzo de 1981.

⁸⁵ **Artículo 2.**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr

comprometen a adoptar las medidas para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos, “inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”.

125. En ese sentido, es oportuno señalar que el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU ha expuesto su preocupación por las dificultades que encuentran los familiares y allegados de las personas desaparecidas en el goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales.⁸⁶

126. De ahí que, como parte de las recomendaciones emitidas después de su visita a México en el año dos mil once, señaló que el Estado mexicano debía *“Garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una Ley General sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. **La Ley General debería (...) permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada.** Finalmente, la Ley General debería ser una herramienta jurídica para la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos, así como para garantizar el derecho a la reparación integral.”*⁸⁷

127. Al pasar del tiempo y ante la magnitud de la problemática, se fueron creando tratados internacionales especializados en derechos humanos dedicados a desarrollar normas en torno a la desaparición de personas. Entre los tratados más relevantes para México en esta materia se encuentran la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas⁸⁸ y la Convención

progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

⁸⁶ En ese sentido, cabe destacar que la Corte Interamericana 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.

⁸⁷ ONU. Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (GTDFI), *“El Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México”*. Op. cit.

⁸⁸ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1994. Instrumento ratificado por México en 2002.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada⁸⁹.

128. Respecto a la **Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas** cabe destacar que, en primer lugar, en su artículo I⁹⁰, inciso d), establece que los Estados parte se comprometen a tomar cualquier clase de medidas —entre ellas medidas de carácter legislativo— que resulten necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la Convención.

129. En el artículo II define a la **desaparición forzada** 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.⁹¹

130. Por su parte, la **Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas** en su preámbulo establece que el objeto y fin del tratado es prevenir las desapariciones forzadas y luchar contra la impunidad y establecer el derecho de toda persona a no ser sometida a una desaparición. Asimismo, busca reconocer el derecho de las víctimas a la justicia, a la reparación y a conocer la verdad sobre las circunstancias de

⁸⁹ Aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2006. Instrumento firmado por México el 6 de febrero de 2007, aprobado por la Cámara de Senadores el 13 de noviembre de 2007 y ratificado el 18 de enero de 2008. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2011.

Cabe señalar que, en el marco de la Convención Internacional, se creó el Comité contra la Desaparición Forzada, órgano de seguimiento del tratado que comenzó a funcionar en 2011. En 2021 México recibió una visita de este Comité.

⁹⁰ **Artículo I.** Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a:

(...)

d) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención.

⁹¹ Al respecto, la Corte Interamericana ha considerado que la desaparición forzada constituye una de las **más graves y crueles violaciones de los derechos humanos**, pues no sólo implica una privación arbitraria de la libertad, sino que pone en peligro la integridad personal, la seguridad y la propia vida de la persona detenida, lo que la coloca en un estado de completa indefensión, por lo que el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para evitar los hechos, investigar y sancionar a los responsables, así como informar a los familiares el paradero de la persona desaparecida e indemnizarlos en su caso.

Corte IDH. Caso *Blake Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36, párr. 66.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

dicha violación grave a derechos humanos y la suerte de la persona desaparecida

131. En su artículo 1 reconoce el derecho autónomo de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada. En el artículo 2 define a la **desaparición forzada** 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 a la protección de la ley.”*

132. Asimismo, resulta relevante destacar que en su artículo 3 establece que los Estados *“tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables”*.

133. En sus artículos 4 a 25, la Convención Internacional enlista una serie de obligaciones específicas para los Estados a efecto de proteger a todas las personas contra las desapariciones forzadas y garantizar los derechos de las víctimas.

134. Por la temática específica con la que se relaciona el presente recurso de revisión, esta Primera únicamente ahondará en lo dispuesto por el **artículo 24**⁹² de la Convención, el cual se refiere a los derechos de las víctimas.

⁹² **Artículo 24.**

1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “víctima” la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.

2. Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Cada Estado Parte tomará las medidas adecuadas a este respecto.

3. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos.

4. Los Estados Partes velarán por que su sistema legal garantice a la víctima de una desaparición forzada el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada.

5. El derecho a la reparación al que se hace referencia en el párrafo 4 del presente artículo comprende todos los daños materiales y morales y, en su caso, otras modalidades de reparación tales como:

a) La restitución;

b) La readaptación;

c) La satisfacción; incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación;

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

135. En primer lugar, el artículo 24 en comento señala que, para efectos de la Convención, se entiende por “víctima” a la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada. En sus numerales 2 a 7 establece derechos para las víctimas y deberes específicos para los Estados.

136. Entre estos deberes específicos destaca lo previsto en el **numeral 6**, el cual dispone lo siguiente:

*“6. Sin perjuicio de la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida, **cada Estado Parte adoptará las disposiciones apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad.**”*

137. Ahora bien, en el **ámbito nacional** cabe destacar que, después de un largo proceso legislativo⁹³, el diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A través de ésta, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que estableciera como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley.

138. Tal como se refirió en apartados previos de esta resolución, en el artículo segundo transitorio del Decreto de publicación de la reforma en comento se

d) Las garantías de no repetición.

6. Sin perjuicio de la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida, cada Estado Parte adoptará las disposiciones apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad.

7. Cada Estado Parte garantizará el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas.

⁹³ Tal como se refirió en el apartado de “Marco contextual y antecedentes legislativos relevantes” de la presente resolución, en marzo del año 2011 el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU realizó una visita a México con el objeto de conocer los esfuerzos que hasta entonces había realizado el estado mexicano en el tratamiento de las desapariciones forzadas. Al finalizar dicha visita, el Comité realizó diversas recomendaciones. De la revisión del Proceso Legislativo que culminó con la reforma constitucional en materia de desaparición forzada, es posible advertir que el Constituyente Permanente buscó atender a las recomendaciones en comento a efecto de cumplir con las normas de Derecho Internacional a las que México se encuentra obligado.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

ordenó al Congreso de la Unión expedir la legislación en las materias adicionadas con motivo de la reforma.

139. En uso de su facultad, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el Congreso de la Unión expidió la **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**.

140. Para efectos de esta Ley, una “persona desaparecida”⁹⁴ es aquella cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito. La definición propuesta por la Ley es amplia y abarca tanto a víctimas de desaparición forzada, como a víctimas de desaparición cometida por particulares.⁹⁵

141. En el Título Cuarto de la Ley General se establecieron los mismos derechos para las víctimas de ambos delitos. En el artículo 137⁹⁶, se reconoce a las víctimas directas (además de los derechos a la verdad, el acceso a la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición y aquellos contenidos

⁹⁴ **Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entiende por:

(...)

XV. Persona desaparecida: La persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito [...].

⁹⁵ Respecto al delito de **desaparición forzada**, la ley establece que:

Artículo 27. 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.

En cuanto a la **desaparición cometida por particulares**, la ley señala lo siguiente:

Artículo 34. Incurre en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero (...)

⁹⁶ **Artículo 137.** Las Víctimas directas de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares tendrán, además de los derechos a la verdad, el acceso a la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición y aquellos contenidos en otros ordenamientos legales, los siguientes:

I. A la protección de sus derechos, personalidad e intereses jurídicos;

II. A que las autoridades inicien las acciones de búsqueda y localización, bajo los principios de esta Ley, desde el momento en que se tenga Noticia de su desaparición;

III. A ser restablecido en sus bienes y derechos en caso de ser encontrado con vida;

IV. A proceder en contra de quienes de mala fe hagan uso de los mecanismos previstos en esta Ley para despojarlo de sus bienes o derechos;

V. A recibir tratamiento especializado desde el momento de su localización para la superación del daño sufrido producto de los delitos previstos en la presente Ley, y

VI. A que su nombre y honra sean restablecidos en casos donde su defensa haya sido imposible debido a su condición de Persona Desaparecida.

El ejercicio de los derechos contenidos en las fracciones I, II, IV y VI de este artículo, será ejercido por los Familiares y personas autorizadas de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y en la legislación aplicable.

en otros ordenamientos legales) el derecho a la protección de sus derechos, personalidad e intereses jurídicos (fracción I).

142. Por su parte, el artículo 138⁹⁷ de la Ley establece los derechos de los familiares de las víctimas.

143. Tal como se abordará en el apartado siguiente, uno de los mecanismos de protección en favor de las víctimas de desaparición es **la Declaración Especial de Ausencia**.

d. 2) Declaración Especial de Ausencia como mecanismo de protección para las víctimas.

144. En la Ley General en Materia de Desaparición se incluyó una figura jurídica novedosa para atender el contexto crítico y atípico en el que quedan los familiares de las personas desaparecidas, quienes buscan certeza jurídica para tratar los problemas patrimoniales y legales que surgen con motivo de la ausencia de las víctimas de desaparición.⁹⁸

145. En ese sentido, cabe destacar que la Corte Interamericana ha considerado que la desaparición no sólo es una de las más graves formas de sustraer a la

⁹⁷ **Artículo 138.** Los Familiares de las Víctimas de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición por particulares tendrán, además de los derechos contenidos en otros ordenamientos legales, los siguientes derechos:

I. Participar dando acompañamiento y ser informados de manera oportuna de aquellas acciones de búsqueda que las autoridades competentes realicen tendientes a la localización de la Persona Desaparecida;

II. Proponer diligencias que deban ser llevadas a cabo por la autoridad competente en los programas y acciones de búsqueda, así como brindar opiniones sobre aquellas que las autoridades competentes sugieran o planeen. Las opiniones de los Familiares podrán ser consideradas por las autoridades competentes en la toma de decisiones. La negativa de la autoridad a atender las diligencias sugeridas por los Familiares deberá ser fundada y motivada por escrito;

III. Acceder, directamente o mediante sus representantes, a los expedientes que sean abiertos en materia de búsqueda o investigación;

IV. Obtener copia simple gratuita de las diligencias que integren los expedientes de búsqueda;

V. Acceder a las medidas de ayuda, asistencia y atención, particularmente aquellas que faciliten su participación en acciones de búsqueda, incluidas medidas de apoyo psicosocial;

VI. Beneficiarse de los programas o acciones de protección que para salvaguarda de su integridad física y emocional emita la Comisión Nacional de Búsqueda o promueva ante autoridad competente;

VII. Solicitar la intervención de expertos o peritos independientes, nacionales o internacionales en las acciones de búsqueda, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable;

VIII. Ser informados de forma diligente, sobre los resultados de identificación o localización de restos, en atención a los protocolos en la materia;

⁹⁸ Jiménez Padilla, Alejandro et al. "Declaración Especial de Ausencia para casos de desaparición". Manual sobre desaparición de personas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, octubre 2022, páginas 429 -467. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-10/Manual%20de%20desaparicion%20de%20personas.pdf>

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

persona de todo ámbito de protección de la ley o la vulneración de la seguridad personal y jurídica del individuo, sino también de negar su existencia misma y dejarle en una suerte de limbo.⁹⁹

146. Por tanto, la víctima se encuentra en una situación de vulnerabilidad y de indeterminación jurídica que impide, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos y deberes en general.¹⁰⁰

147. Si bien en el derecho civil mexicano existían figuras como la ausencia por desaparición o la presunción de muerte, éstas no fueron diseñadas por el legislador pensando en la crisis actual de desapariciones por la que atraviesa el país. Dichas figuras se consideraron legalmente inapropiadas, entre otras razones, por presumir la muerte de la persona en lugar de su vida.

148. Toda vez que la desaparición de una persona genera múltiples efectos jurídicos en sus relaciones familiares, laborales, y patrimoniales, el legislador —conforme a lo dispuesto por el artículo 24.6 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas— **incorporó la figura de Declaración Especial de Ausencia y estableció el marco general del procedimiento** -artículos 142 a 149 de la Ley-.

149. El procedimiento parte de una presunción de vida,¹⁰¹ es decir, en las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la Declaración

⁹⁹ *Caso Anzualdo Castro vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 202 (22 de septiembre de 2009) párr. 90; *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 212 (25 de mayo de 2010) párr. 98; *Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 274 (26 de noviembre de 2013) párr. 170; *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 287 (14 de noviembre de 2014) párr. 323.

¹⁰⁰ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 102

¹⁰¹ Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Artículo 5. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley son diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: (...)

XII. Presunción de vida: en las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deben presumir que la Persona Desaparecida o No Localizada está con vida [...].

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

Especial, las autoridades involucradas deben presumir que la persona desaparecida se encuentra con vida, lo que otorga un mayor espectro de cuidado y protección.

150. En términos generales, los requisitos mínimos sustantivos y procedimentales de esta Declaración Especial incluyen, entre otros, el que su finalidad sea reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida -artículo 145, fracción I-; así como que sus efectos contemplen el establecimiento de las reglas aplicables en caso de que la persona sea localizada con vida para el restablecimiento de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones -artículo 146, fracción IX-.
151. Además, la Ley General señala que la Declaración Especial solamente tendrá efectos de carácter civil, por lo que no produce efectos de prescripción penal, ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales -artículo 147-.
152. También prevé: (i) el derecho de la persona declarada ausente que posteriormente es localizada con vida, de solicitar al órgano jurisdiccional que declaró su ausencia la recuperación de sus bienes; y (ii) el derecho de los familiares a solicitar al juez civil el inicio de los procedimientos correspondientes si la persona es encontrada sin vida -artículo 149-.
153. Es importante destacar que, al articular el sistema en la materia, la Ley General en Materia de Desaparición de Personas estableció que la Federación y las entidades federativas debían establecer el procedimiento de Declaración Especial de Ausencia aplicable dentro de su competencia -artículo 144¹⁰²-.
154. Por lo anterior, en el artículo noveno transitorio de la Ley General se estableció un plazo de ciento ochenta días siguientes a la fecha en que la Ley entrara en vigor para que: (i) el Congreso de la Unión legislara en materia de Declaración Especial de Ausencia¹⁰³; y (ii) las entidades federativas emitieran

¹⁰² **Artículo 144.** Las leyes de la Federación y de las Entidades Federativas deben establecer el procedimiento a que se refiere este Capítulo, sin que el plazo para resolver sobre la Declaración Especial de Ausencia exceda de seis meses a partir de iniciado el procedimiento.

¹⁰³ Resulta oportuno señalar que, en cumplimiento a lo ordenado por el noveno transitorio en comento, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, mediante decreto publicado el veintidós de junio de dos mil dieciocho.

y, en su caso, armonizaran la legislación correspondiente a su ámbito de competencia.

155. De lo anterior se advierte que se otorgó libertad configurativa a las entidades federativas para poder desarrollar la figura de Declaración Especial de Ausencia en sus respectivas legislaciones. Sin embargo, ésta debe ceñirse a los principios y derechos que se desprenden de las disposiciones convencionales, constitucionales y legales antes mencionadas.

d.3) Obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia

156. Conforme al parámetro de regularidad antes descrito, esta Primera Sala advierte que las obligaciones generales del Estado mexicano en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia, derivadas de sede internacional son las siguientes:

- Adoptar todas las medidas que resulten necesarias para hacer efectivos los derechos de las víctimas directas e indirectas de desaparición. En particular, los que a continuación se enuncian:
 - (i) reconocimiento y protección de la personalidad jurídica
 - (ii) Vida digna
 - (iii) Integridad y libertad personal
 - (iv) Acceso a la justicia
- Adoptar medidas legislativas que garanticen el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las víctimas de desaparición.
- Establecer las disposiciones legales que resulten apropiadas para regular la situación jurídica de las personas desaparecidas y sus allegados en los siguientes ámbitos: derecho de familia; derecho de propiedad y cuestiones patrimoniales; derecho del trabajo; y seguridad social.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

- Procurar los medios y condiciones jurídicas necesarias para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido de manera libre y plena por sus titulares.
- Garantizar el acceso sin restricción alguna a toda clase de procedimientos que permitan salvaguardar los derechos de las víctimas de desaparición.
- Facilitar el desarrollo de una vida digna (tanto de la víctima directa, como de las víctimas indirectas), lo cual incluye un proyecto de vida que exprese las aspiraciones y potencialidades de la persona.

(E) Inconvencionalidad por omisión legislativa en detrimento del parámetro de protección en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia

157. Con base en el marco teórico- jurídico desarrollado en los apartados anteriores, esta Primera Sala concluye que las autoridades del Estado mexicano pueden incurrir en omisiones legislativas cuando incumplen con sus deberes adoptados en sede internacional en materia de promoción, protección, defensa y garantía del parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y declaración especial de ausencia.

158. Inconvencionalidades por omisión legislativa que se configuran como violaciones auténticas a derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional, cuerpo normativo que goza de eficacia directa¹⁰⁴.

159. Así las cosas, las autoridades del Estado mexicano, dentro de sus competencias respectivas, incurren en una inconvencionalidad por omisión legislativa cuando incumplen con sus obligaciones generales en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia; lo cual puede sintetizarse en **no adoptar las medidas legislativas** —tales como emitir o armonizar los cuerpos normativos— **que resulten necesarias para**

¹⁰⁴ Tal como se señaló en la presente sentencia- párrafo 90 y siguientes.

garantizar a las víctimas (directas e indirectas) de desaparición los siguientes derechos:

- (i) reconocimiento y protección de la personalidad jurídica;
- (ii) vida digna;
- (iii) integridad y libertad personal; y
- (iv) acceso a la justicia.

(F) Estudio de agravios relativos al sobreseimiento.

160. A partir del marco teórico- jurídico desarrollado en los apartados precedentes, se procede al estudio de los agravios planteados por la recurrente en contra del sobreseimiento, mismos que resultan **fundados**.

161. Tal como se adelantó, esta Primera Sala considera que fue incorrecto el sobreseimiento decretado por el Juez al considerar que el amparo intentado resultaba improcedente dado que -en su opinión- no existe un mandato constitucional por el cual el Congreso del Estado de Michoacán se encuentre obligado a legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia.

162. En primer lugar, cabe señalar que, si bien en el primer párrafo del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución no se estableció de forma literal que los Congresos Estatales deban realizar las adecuaciones necesarias y expedir las leyes locales en materia de Declaración Especial de Ausencia; lo cierto es que —tal como afirma la recurrente— a efecto de determinar si existe la obligación constitucional cuya omisión reclama la quejosa, se debe realizar un análisis integral de la norma.

163. En ese sentido, es necesario destacar que —de la revisión de los trabajos legislativos¹⁰⁵ que culminaron en la reforma constitucional en comento— es posible advertir la intención del Constituyente Permanente de incluir como mandato constitucional el deber de legislar en materia de Declaración Especial

¹⁰⁵ Las diversas iniciativas de ley, exposiciones de motivos, dictámenes y discusiones que formaron parte del proceso legislativo de la reforma en comento se pueden consultar en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/225_DOI_10jul15.pdf

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

de Ausencia. Como muestra de ello, a continuación se transcriben las siguientes intervenciones:

“Este Senado de la República ha considerado pertinente reformar la Constitución para que el Congreso de la Unión tenga la facultad expresa para legislar en estas materias a través de leyes generales que (...)

Octavo. En el caso de la desaparición forzada:

(...) 9.- Se establezcan los criterios para la declaración de ausencia y se les brinde a las familias la estabilidad indispensable para evitar que el impacto de la desaparición trastoque en menor medida a los familiares dependientes.”¹⁰⁶

“Por tal motivo resaltamos la reforma que hoy se plantea y se discute, será un parteaguas en materia de impartición de justicia y plena observancia, respeto y promoción de los derechos humanos; y nos faculta a abrir un marco constitucional histórico que investigue y busque a nuestros desaparecidos, a nuestros compañeros y familiares, siendo una responsabilidad y compromiso para la próxima Legislatura dictar una legislación secundaria cuyos elementos básicos serían los siguientes:

(...)

Que se promueva que en los Códigos Civiles locales se hagan las reformas correspondientes con el efecto de agilizar la declaración de ausencia por desaparición forzada, reduciendo los respectivos términos, con el objeto de que las víctimas indirectas puedan realizar sus trámites familiares y administrativos en forma ágil.”¹⁰⁷

164. De igual forma, se debe tener presente que el párrafo segundo del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución establece que:

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; (...)”

165. Asimismo, es importante señalar que, en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en comento, el Constituyente Permanente estableció que:

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.”

¹⁰⁶Ibid, Senadora Angélica de la Peña Gómez, en la discusión de dictamen en sesión del 29 de abril de 2015, páginas 4-5.

¹⁰⁷Ibid, Diputado Alejandro Sánchez Camacho, en la discusión del dictamen en sesión del 30 de abril de 2015, páginas 2-3.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

166. En atención a ello, el Congreso de la Unión emitió¹⁰⁸ la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en la que se incorporó la figura de la Declaración Especial de Ausencia y se estableció el marco general del procedimiento. Asimismo, en la Ley General se determinó que la Federación y las entidades federativas debían establecer el procedimiento de Declaración Especial de Ausencia aplicable dentro de su competencia

167. Conforme a ello, en el artículo Noveno transitorio del Decreto de publicación de la Ley General en comento se estableció que:

***Noveno.** El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.*

Las Entidades Federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

En aquellas Entidades Federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el Capítulo Tercero del Título Cuarto de esta Ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido Capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable.”

168. En este punto, resulta oportuno recordar que las **leyes generales** son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación,

¹⁰⁸ Por decreto publicado el 17 de noviembre de 2017.

poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.¹⁰⁹

169. Conforme a lo expuesto, esta Primera Sala encuentra una primera razón que permite concluir que, contrario a lo señalado por el Juez de conocimiento, sí existe un mandato constitucional **preciso y claro** que obliga al Congreso del Estado de Michoacán a legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia y a armonizar la legislación que resulte necesaria en torno a la materia en comento.
170. Lo anterior dado que, si bien en el texto constitucional no se enunció de forma literal el mandato en comento; lo cierto es que, de una lectura armónica de la disposición constitucional y del correcto entendimiento de la naturaleza de las leyes generales en nuestro sistema jurídico, **se advierte la existencia de un mandato constitucional preciso y claro a efecto de que las legislaturas de los Estados** -incluida la autoridad responsable- emitan y armonicen la legislación correspondiente en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de un plazo fijado con claridad.
171. De no entender así la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución se frustraría su objeto y operatividad en relación con la regulación de la figura de Declaración Especial de Ausencia.
172. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala considera que el acto reclamado se trata de una omisión legislativa propiamente dicha toda vez que —derivado de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano al

¹⁰⁹ Al respecto véase la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2010 de rubro y texto siguientes: **LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.**

Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322. Registro digital 165224.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

suscribir tratados internacionales en materia de derechos humanos— existe un mandato impuesto por el parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia que la autoridad responsable ha incumplido.

173. Se estima que el Congreso del Estado de Michoacán ha sido omiso en desplegar sus atribuciones para cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos -en relación con las medidas de protección para las víctimas de desaparición que les permita obtener la Declaración Especial de Ausencia-. Omisión que -tal como se explicó en el marco teórico- jurídico antes expuesto- configura, en sí misma, una violación a derechos humanos y activa la procedencia del juicio de amparo.

174. Al no armonizar ni emitir la legislación local en materia de Declaración Especial de Ausencia, el Congreso del Estado de Michoacán ha incumplido con diversas disposiciones convencionales que lo obligan a:

- Adoptar las medidas legislativas que resulten necesarias para garantizar el reconocimiento, protección y ejercicio pleno de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición.
- Establecer las disposiciones legales que resulten apropiadas para regular la situación jurídica de las personas desaparecidas y sus allegados en los ámbitos de: derecho de familia; derecho de propiedad y cuestiones patrimoniales; así como derecho del trabajo y seguridad social.
- Garantizar a las víctimas de desaparición el acceso sin restricción a los procedimientos que permitan salvaguardar sus derechos.

175. Lo anterior, acorde a lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; I, inciso d) de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y 24. 6 de la

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

176. De ahí que, contrario a lo considerado por el Juez de Distrito, el acto reclamado al Congreso del Estado de Michoacán se trata de una omisión legislativa propiamente dicha, pues deriva de un mandato preciso del parámetro de regularidad constitucional y vulnera los derechos humanos de la quejosa. Por lo tanto, es reclamable a través del juicio de amparo.

VII. ANÁLISIS DE DIVERSAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

177. A continuación, con fundamento en el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, esta Sala examinará si existen causales de improcedencia pendientes de estudio.

178. En este sentido, resulta necesario destacar que, al rendir informe justificado, las **autoridades responsables** negaron la **existencia** de la omisión legislativa absoluta reclamada. Ello, bajo los argumentos siguientes:

a) Respecto a la omisión de legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia, manifestaron que la *“Iniciativa con Proyecto de Decreto por la cual se crea la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo”* se encontraba en proceso legislativo. Para acreditar lo anterior, señalaron diversos oficios a través de los cuales se remitió la iniciativa de Ley a las Comisiones de Justicia, Gobernación, Seguridad Pública y Protección Civil, todas del Congreso del Estado de Michoacán.

b) Respecto a la omisión de armonizar la legislación que resulte necesaria sobre la materia en comento, las responsables expusieron que, para poder armonizar la legislación correspondiente sobre la materia, primero debería existir la norma que la regule. En ese

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

sentido, reiteraron que la norma rectora se encontraba en proceso de creación.

179. Al dictar sentencia, si bien el Juez de Distrito consideró que las autoridades señaladas como responsables resultaban idóneas en la creación, modificación o derogación de las normas locales y, por tanto, tuvo por cierta la omisión reclamada; lo cierto es que no analizó de forma particular los argumentos vertidos en el informe justificado.

180. Sin embargo, tomando en cuenta lo expuesto por esta Sala en el apartado de marco teórico- jurídico —donde se precisó que la sola existencia de iniciativas o avances en el proceso legislativo de las normas que el legislador se encontraba obligado a emitir dentro de una fecha límite no impide la concurrencia de la omisión legislativa— resulta procedente desestimar los argumentado por las responsables.

181. Por otra parte, tal como se refirió en la relatoría del trámite del recurso, por escrito presentado el nueve de junio de dos mil veintitrés, el apoderado legal de **la recurrente** formuló manifestaciones en las que hizo del conocimiento de esta Suprema Corte la posible actualización de una causal de improcedencia.

182. En dicho escrito, la recurrente destaca que el siete de junio de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares”, cuyo artículo Vigésimo transitorio¹¹⁰ establece que —en caso de que en la fecha de su publicación no exista en las entidades federativas legislación relacionada con el procedimiento especial de declaración de ausencia— se aplicará de forma supletoria lo dispuesto por el Código Nacional a partir del día siguiente de su publicación.

183. Tomando en cuenta lo anterior, la recurrente señala que, en su caso, se podría considerar que **cesaron los efectos del acto reclamado** y, por lo tanto,

¹¹⁰ **Artículo Vigésimo.** Para el caso que, en la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación este Código Nacional, en la legislación vigente de las entidades federativas no exista regulación relacionada con el procedimiento especial de declaración de ausencia por desaparición, a partir del día siguiente de dicha publicación, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del presente Código Nacional.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

tener por actualizada la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo.

184. Al respecto, esta Sala considera que, contrario a lo señalado por la recurrente, la publicación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares en el Diario Oficial de la Federación **no implica que hayan cesado los efectos de la omisión legislativa absoluta reclamada.**

185. En primer lugar, cabe destacar que, en el artículo segundo transitorio¹¹¹ del Decreto en comento se estableció que la aplicación de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares entrará en vigor de forma gradual.

186. Para el caso de las entidades federativas, se estableció que su entrada en vigor será de conformidad con la Declaratoria que emita el Congreso Local, previa solicitud del Poder Judicial de la entidad correspondiente (sin que lo anterior pueda exceder del primero de abril del dos mil veintisiete).

187. Ahora bien, dado que el Congreso del Estado de Michoacán no ha emitido la Declaratoria a que se refiere el artículo segundo transitorio citado, resulta claro que el Código Nacional en comento no ha entrado en vigor.

188. Aunado a lo anterior, si bien en los artículos 621 a 628 de dicho Código se incluyen diversas disposiciones en torno a la “declaración especial de ausencia por desaparición”; lo cierto es que el propio artículo 622 establece que las disposiciones del Código Nacional se aplicarán de forma supletoria a lo no

¹¹¹ **Artículo Segundo.** La aplicación de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares previsto en el presente Decreto, entrará en vigor gradualmente, como sigue: en el Orden Federal, de conformidad con la Declaratoria que indistinta y sucesivamente realicen las Cámaras de Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, previa solicitud del Poder Judicial de la Federación, sin que la misma pueda exceder del 1o. de abril de 2027.

En el caso de las **Entidades Federativas**, el presente Código Nacional, entrará en vigor en cada una de éstas de conformidad con la Declaratoria que al efecto emita el Congreso Local, previa solicitud del Poder Judicial del Estado correspondiente, sin que la misma pueda exceder del 1o. de abril de 2027.

La Declaratoria que al efecto se expida, deberá señalar expresamente la fecha en la que entrará en vigor el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y será publicada en el Diario Oficial de la Federación y en los Periódicos o Gacetas Oficiales del Estado, según corresponda.

Entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores, y la entrada en vigor del presente Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, deberán mediar máximo 120 días naturales. En todos los casos, vencido el plazo, sin que se hubiera emitido la Declaratoria respectiva, la entrada en vigor será automática en todo el territorio nacional sin que la misma pueda exceder el día 1o. de abril de 2027.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

previsto en las leyes especiales sobre la materia. Para mayor claridad, a continuación se transcribe el artículo en comento.

Artículo 622. La declaración especial de ausencia por desaparición, se tramitará por la autoridad jurisdiccional en materia familiar o civil de conformidad con lo dispuesto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como las leyes especiales de la materia en el Orden Federal y de las Entidades Federativas. En lo no previsto en las leyes especiales, se observarán las disposiciones establecidas en este Código Nacional para su debida tramitación.

189. Conforme a lo expuesto, aun suponiendo que en el estado de Michoacán se encontrara vigente el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares —lo que actualmente no acontece—, ello no implicaría la cesación de la omisión legislativa reclamada, pues lo cierto es el Congreso de dicha entidad se encuentra obligado a armonizar y legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia.

190. Asimismo, esta Primera Sala considera que no se actualiza de oficio ninguna otra causa de improcedencia que pudiera dar lugar a sobreseer el presente asunto.

191. Por lo anterior, al haber resultado fundado lo argumentado por la recurrente en torno al erróneo sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, es necesario **revocar la sentencia recurrida y levantar el sobreseimiento** dictado en el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán.

192. En consecuencia, esta Primera Sala se permite **asumir jurisdicción plena** para abordar el estudio de los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo.

VIII. ESTUDIO

193. Una vez determinado que el Congreso del Estado de Michoacán ha incurrido en la omisión legislativa absoluta reclamada por la quejosa, es necesario

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

analizar si ésta ha generado una violación en los derechos humanos de la parte accionante.

194. Para tal efecto, en primer lugar, resulta necesario recordar que en la demanda de amparo la quejosa señaló que —con motivo de la desaparición de su familiar y en su calidad de víctima— se encuentra interesada en tramitar la Declaración Especial de Ausencia ante las autoridades locales del Estado de Michoacán. Sin embargo, como consecuencia de la omisión reclamada al Congreso de dicho Estado, ello no se ha podido materializar.
195. Por lo anterior, afirma que la omisión reclamada viola lo dispuesto por los artículos 1, 4, 16, 17, 18, 19, 20, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1.1, 2, 8.1, 11.1, 24, 25.1, 25.2 y 32.2. de la Convención Americana.
196. Asimismo, señala que se vulnera su derecho a acceder a un procedimiento acorde al principio *pro persona* ya que, en comparación con la legislación vigente en el Estado de Michoacán, los parámetros fijados en la Ley General en Materia de Desaparición establecen objetivos, principios y alcances más benéficos para las víctimas de desaparición.
197. Ahora bien, cabe recordar que en párrafos precedentes esta Primera Sala ya estableció que las inconveniencias por omisión legislativa se configuran como violaciones auténticas a los derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional, cuerpo normativo que goza de eficacia directa.
198. Asimismo, al analizar el caso concreto, se concluyó que el Congreso del Estado de Michoacán ha sido omiso en desplegar sus atribuciones para cumplir con los estándares internacionales en materia de protección de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia. Es decir, **no ha adoptado las medidas legislativas necesarias para garantizar** a las víctimas de desaparición sus derechos al: (i) reconocimiento y protección de la personalidad jurídica; (ii) vida digna; (iii) integridad y libertad personal; (iv) acceso a la justicia.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023

199. Por lo tanto, es claro que ha incumplido, en perjuicio de la quejosa, con lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; I, inciso d) de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y 24. 6 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

200. De ahí que se estime fundado lo argumentado en los conceptos de violación.

IX. DECISIÓN Y EFECTOS

201. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar **fundados** los agravios del **recurso de revisión** y **fundados** los argumentos expuestos como **conceptos de violación**, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida y **conceder** el amparo y protección de la justicia federal a la parte quejosa.

202. Lo anterior, a efecto de que el Congreso del Estado de Michoacán —dentro de un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de que cause ejecutoria la presente resolución y conforme a los parámetros establecidos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas— realice lo siguiente:

- a) Emita la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia para el Estado de Michoacán; y
- b) En su caso, armonice la legislación que corresponda a su ámbito de competencia en relación con la figura de Declaración Especial de Ausencia.

...