

Ciudad de México, a 9 de septiembre de 2020.

Asunto: Se presenta escrito en calidad de *Amicus Curiae* para el Recurso de Revisión 289/2018.

**Ministras y Ministros integrantes  
de la Primera Sala de la Suprema  
Corte de Justicia de la Nación.**

**PRESENTES.**

En México existe una crisis de desaparición de personas, que asciende a más de 75 mil personas desaparecidas y no localizadas<sup>1</sup>, de vidas y de familias sufriendo la ausencia y la grave violación de derechos humanos que implica la desaparición.

Con base en el artículo 1º constitucional y el parámetro de control de regularidad constitucional es clara la obligación de todas las autoridades de promover, proteger y garantizar los derechos humanos, incluyendo, por supuesto, el derecho de toda persona a ser buscada.

Aunado a ello, desde diciembre de 2018, el gobierno federal ha reconocido, a nivel nacional e internacional, la crisis de desaparición de personas y la crisis forense y, desde el Gobierno Federal, se ha colocado la búsqueda de personas, su localización y, en su caso, identificación, como un asunto de Estado.

El presente documento tiene como finalidad allegar elementos a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que permitan reiterar la obligatoriedad de las acciones urgentes emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas.

**1. Interés de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB).**

De conformidad con los artículos 1, 2 fracción I, 3, 50 y 53 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Comisión Nacional de Búsqueda tiene como mandato determinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, impulsar los esfuerzos de vinculación, operación gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre las autoridades que participen en la búsqueda, localización e identificación de personas; asimismo, atender las recomendaciones y sentencias de órganos internacionales de derechos humanos en los temas relacionados con la búsqueda de personas. Asimismo, de conformidad con el artículo 45, fracción IV, de la Ley General, la persona titular de la Comisión Nacional de Búsqueda es la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

En ese sentido, la litis puesta a consideración de la Primera Sala, sobre la obligatoriedad de las acciones urgentes emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas, a la luz del derecho de toda persona a ser buscada y a tener una investigación diligente, impacta en la obligación de las autoridades que formamos parte

---

<sup>1</sup> <https://versionpublicarncpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral> Para el 9 de septiembre de 2020, a las 10:41 horas, existía el registro de 75, 147 personas desaparecidas o no localizadas. Dicho registro se actualiza constantemente.

del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas para dar cumplimiento a dichas acciones con la finalidad de dar con el paradero y localización de las personas desaparecidas.

## **2. Litis planteada.**

La parte promovente (quejosa) alega que las acciones urgentes emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas son obligatorias para las autoridades implicadas. En la decisión que se recurre ante la SCJN, el Juzgado Tercero de Distrito con sede en Veracruz considera que las Acciones Urgentes no son obligatorias ni vinculantes para el Estado mexicano en virtud de que no existe una obligación legal para su acatamiento forzoso.

La CNB estima que la argumentación planteada por el Juzgado, cuya determinación es recurrida, es contraria al artículo 1o Constitucional y al parámetro de control de regularidad consititucional, tal como se expondrá a continuación.

## **3. Derecho humano de toda persona a ser buscada.**

Para la CNB es importante, antes de atender la litis planteada, destacar la importancia fundamental de uno de los temas de fondo tratado en las acciones urgentes, que es buscar a la persona desaparecida<sup>2</sup>. Al respecto, el Sistema Nacional de Búsqueda, ejerciendo control de convencionalidad, ha desarrollado en el Protocolo Homologado de Búsqueda<sup>3</sup> el derecho humano de toda persona a ser buscada:

69. Toda persona cuyo paradero o ubicación se desconozca tiene el derecho a ser buscada por parte de las autoridades. Asimismo, las y los familiares y otras personas directamente afectadas por la ausencia tienen derecho a que se busque a la persona desaparecida o no localizada.
70. Si bien es cierto que la búsqueda de la persona desaparecida y la investigación ministerial de los hechos y personas que produjeron su desaparición están íntimamente relacionadas e impactan necesariamente la una en la otra, es fundamental destacar que tienen entidad jurídica propia, es decir, son obligaciones independientes; las obligaciones específicas de cada una de ellas no deben diluirse en la otra, ni debe preferirse una sobre la otra. En todo caso, tanto en la búsqueda, como en la investigación debe aplicarse la debida diligencia.
71. No todas las obligaciones de búsqueda y de investigación deben ser realizadas exclusivamente por una institución, ni todas las instituciones tienen las mismas obligaciones. En México la CNB y las CLB coordinan, determinan, ejecutan y dan seguimiento a acciones de búsqueda, tanto aquellas que antes de la LGD eran consideradas dentro de investigaciones y no de forma independiente, como otras que no se realizaban. Las fiscalías y procuradurías tienen tanto la obligación de buscar como de investigar. Hay, por último, otras autoridades que realizan acciones puntuales de búsqueda –como las transmisoras e informadoras, o las de seguridad pública.
72. El desarrollo evolutivo del derecho de toda persona a ser buscada implica evaluar el contenido y alcance de este derecho frente al derecho a tener una investigación

---

<sup>2</sup> Las acciones urgentes pueden ordenar que el Estado parte aclare de forma inmediata la suerte y paradero de la persona en cuestión, asimismo se informe a sus familiares y al propio Comité las medidas que se tomarán para dar con la persona desaparecida, y de ser necesario adoptar una estrategia integral y exhaustiva para su búsqueda y para la investigación de su alegada desaparición forzada.

<sup>3</sup> Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Emitido de conformidad con el artículo 49, fracción XVI de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, p. 27.

realizada con debida diligencia. Es decir, es preciso repensar –como se ha hecho en otros países- ciertas acciones que habían sido consideradas exclusivamente dentro de la obligación de investigar, pero que tienen una doble vertiente por su impacto en la búsqueda. Dos ejemplos son el procesamiento de contextos de hallazgo de restos humanos, y la toma de muestras biológicas a familiares de personas desaparecidas y a restos humanos o cuerpos. Si bien es cierto que dichas acciones se encuentran en el marco de la obligación de investigar, también están directamente relacionadas con la búsqueda porque facilitan la identificación humana, razón por la cual deben realizarse, además, con dicha perspectiva.

73. La obligación de búsqueda de la persona desaparecida o no localizada es tan importante como la obligación de investigación de los hechos que ocasionan u ocasionaron la imposibilidad de localizarla. Es decir, toda persona tiene derecho a ser buscada, independiente y paralelamente al derecho a una investigación diligente por los hechos causantes de la desaparición. Es, además, innegable que la búsqueda de personas es de participación conjunta y por tanto es una función encomendada a la CNB y a las CLB, a las fiscalías y procuradurías y a las autoridades de los tres niveles de gobierno, por así establecerlo la LGD.

Es decir, existe un derecho humano sustantivo de búsqueda de las personas desaparecidas (sin importar el delito por el cual se esté investigando su desaparición), el cual debe avanzar paralelamente del derecho a tener una investigación efectiva.

#### **4. Obligatoriedad y efecto útil de las determinaciones internacionales.**

La obligación de cumplir con lo dispuesto en las decisiones internacionales está respaldado por el principio *pacta sunt servanda*, por el principio de buena fe<sup>4</sup> y por el hecho que los Estados no pueden alegar derecho interno para dejar de cumplir con lo establecido en los tratados internacionales (artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)<sup>5</sup>. Otro de los pilares de la vinculatoriedad de las determinaciones internacionales es el efecto útil (*effet utile*) de las mismas<sup>6</sup>, que se refiere a la necesidad que una decisión internacional tenga un efecto real y concreto a nivel nacional.

En ese sentido, todas las autoridades están obligadas a garantizar el cumplimiento de lo que el Estado mexicano se ha obligado al ratificar los diferentes tratados en materia de derechos humanos, como su efecto útil en el derecho interno. Este principio aplica tanto a las normas sustantivas, como a las procesales<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC- 14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 35, y *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Supervisión de cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2012, considerando cuarto. Lo anterior ha sido recogido en “Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/56/589 y Corr.1)] 56/83, Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 85ª sesión plenaria, 12 de diciembre de 2001, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 10 y correcciones (A/56/10 y Corr.1 y 2). Corte IDH. Resolución de cumplimiento de sentencia de 20 de marzo de 2013 en el caso Gelman vs. Uruguay, párr. 59.

<sup>5</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 20 de marzo de 2013, párr. 59.

<sup>6</sup> *Idem*, párrs. 59 a 61, y 63 y 64.

<sup>7</sup> Cfr. Corte IDH. Resolución de cumplimiento de sentencia de 20 de marzo de 2013 en el caso Gelman vs. Uruguay, párr. 63. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párr. 37, y *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Supervisión de cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2012, considerando quinto.

Es importante recordar que cualquiera de las determinaciones internacionales en materia de derechos humanos reiteran la obligación de la garantía y respeto de los derechos humanos por parte de dichas autoridades, las cuales están obligadas a que la finalidad y razonamiento de dichas determinaciones tenga una implementación efectiva en favor de la personas.

La Comisión Nacional de Búsqueda es consciente que, a nivel internacional, existen diferencias conceptuales y procesales entre las sentencias emitidas por tribunales internacionales y las decisiones —informes, resoluciones, opiniones, medidas cautelares, provisionales o acciones urgentes— emitidas por otros organismos internacionales de derechos humanos. No obstante, la CNB reitera que existe la obligación internacional de cumplir de buena fe con los tratados —en este caso de derechos humanos— y, por otro, destaca que el Protocolo Homologado de Búsqueda —como se referirá— reconoce la obligatoriedad, para las autoridades buscadoras, de las acciones urgentes.

El Estado mexicano debe garantizar tanto el cumplimiento de lo que se ha obligado a ratificar los diferentes tratados en materia de derechos humanos, como su efecto útil en el derecho interno.

#### **5. Sobre la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la obligatoriedad específica de las acciones urgentes.**

La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, firmada por el Estado mexicano el 6 de febrero de 2007, fue ratificada el 18 de marzo de 2008. México fue un activo promotor de dicha Convención, la cual constituye una contribución fundamental para la protección de los derechos humanos en el mundo.

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

La Convención establece la creación de un Comité encargado de supervisar el cumplimiento de dicho instrumento internacional, entre otras facultades, examinar de manera urgente toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, así estipulado en el artículo 30:

1. El Comité podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida.
2. Si el Comité considera que la petición de actuar de manera urgente presentada en virtud del párrafo 1 del presente artículo:
  - a. No carece manifiestamente de fundamento;
  - b. No es un abuso del derecho a presentar tales peticiones;
  - c. Se ha presentado previamente y en la forma debida a los órganos competentes del Estado Parte interesado, tales como las autoridades encargadas de efectuar las investigaciones, cuando tal posibilidad existe;

- d. No es incompatible con las disposiciones de esta Convención; y
  - e. No está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; solicitará al Estado Parte interesado que le proporcione, en el plazo que el Comité determine, información sobre la situación de dicha persona.
3. Habida cuenta de la información proporcionada por el Estado Parte interesado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, el Comité podrá transmitir sus recomendaciones al Estado Parte e incluir una petición de que adopte todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona de conformidad con la presente Convención, y podrá solicitar que informe al Comité, en el plazo que éste determine, sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. El Comité informará a la persona que presentó la petición de acción urgente sobre sus recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado Parte cuando éstas estén disponibles.
  4. El Comité proseguirá sus esfuerzos para colaborar con el Estado Parte mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida. El Comité mantendrá informado al autor de la petición.

Asimismo, en las observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo I, de la Convención, como parte de los aspectos positivos sobre las medidas tomadas por el Estado mexicano para la implementación de las observaciones finales (CED/C/MEX/CO/1) se refrendó lo siguiente:

(...) el Comité nota con satisfacción que el Estado parte reconoce el carácter vinculante de las peticiones de acciones urgentes y medidas cautelares emitidas por el Comité, en virtud del artículo 30 de la Convención, y la voluntad de cooperar en el futuro con el Comité expresada por el Estado parte.<sup>8</sup>

Las acciones urgentes del Comité contra las Desapariciones Forzadas pueden determinar, entre otras acciones, las siguientes:

- a. aclarar de inmediato la suerte y paradero de la persona,
- b. informar a los familiares, así como al Comité, sobre su suerte y paradero y tomar todas las medidas que sean necesarias para proteger y liberar a la persona,
- c. en caso de que no se pueda confirmar su paradero se requiere al Estado parte asegurar la adopción de una estrategia integral y exhaustiva para su búsqueda y para la investigación de su alegada desaparición forzada,
- d. informar las acciones tomadas por el Estado parte para investigar la desaparición y determinar la responsabilidad de los perpetradores de la desaparición forzada y
- e. permitir la plena participación de los familiares y allegados de la persona desaparecida.

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas establece obligaciones

---

<sup>8</sup> Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, "Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención", 19 de noviembre de 2018, disponible en [https://www.hchr.org.mx/images/CED\\_C\\_MEX\\_FU\\_1\\_33066\\_S.pdf](https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf)

de búsqueda y de investigación para las desapariciones de personas (sin importar el delito por el cual se esté investigando la misma) y su no localización. En ese sentido, obliga a la emisión, entre otros, del Protocolo Homologado de Investigación<sup>9</sup> y el Protocolo Homologado de Búsqueda<sup>10</sup>, que tienen como finalidad establecer de manera concreta la actuación de las distintas autoridades involucradas.

En ese sentido, el Protocolo referido establece las autoridades encargadas de la búsqueda de las personas desaparecidas:

88. La búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas es responsabilidad de la CNB, las CLB y, en general, de las instituciones del Estado mexicano (todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno). El grado de participación de las instituciones difiere según la naturaleza de sus funciones y atribuciones. Este Protocolo las divide en primarias, transmisoras, informadoras y difusoras.
89. La CNB, las CLB, las autoridades ministeriales (fiscalías y procuradurías), las instituciones de seguridad pública y los juzgados que conocen de juicios de amparo contra desaparición forzada llevan la mayor responsabilidad en la búsqueda porque son quienes, activa y coordinadamente, deben accionar para dar con el paradero o ubicación de las personas desaparecidas o no localizadas, brindarles auxilio si se encuentran cautivas, extraviadas o en peligro, y localizar, recuperar, identificar y restituir con dignidad sus restos a sus familiares en caso de que hayan perdido o sido privados de la vida. En atención a ese grado de responsabilidad, este Protocolo las denomina autoridades primarias.
90. Las Embajadas y Consulados de México, las comisiones de derechos humanos, los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia (CALLE) que operan el número único 911, los servicios Locatel y las autoridades municipales designadas para recibir reportes son denominadas transmisoras porque su función en la búsqueda consiste en atender a reportantes y transferir la información en forma inmediata a las autoridades primarias, así como servir de enlace permanente entre éstas y los reportantes cuando sea imposible establecer una comunicación directa.
91. Toda autoridad que produzca, resguarde, recopile o genere información relevante para la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas, así como para la identificación de restos humanos, es considerada informadora. Su función consiste en proporcionar de inmediato a las autoridades primarias toda la información y documentación que les sea solicitada con motivo de la búsqueda de personas, sea esto en respuesta a requerimientos puntuales o por medio de procesos automatizados basados en la interoperabilidad de bases de datos.
92. Las autoridades con capacidad de transmitir masivamente mensajes a la población para solicitar su ayuda en la búsqueda, o bien cuyo personal se encuentre organizado y distribuido de tal forma que sea relevante enterarlo de la necesidad de localizar personas, deben difundir información a solicitud de las autoridades primarias. Este Protocolo las denomina autoridades difusoras.

Dicho Protocolo, además, cuenta con un apartado específico para atender las determinaciones internacionales:

---

<sup>9</sup> Publicado el 17 de noviembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación y en sesión extraordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda solicitó su revisión el Consejo Nacional Ciudadano.

<sup>10</sup> Aprobado el 27 de agosto de 2020 en sesión extraordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda y en proceso de publicación.

## 10. Seguimiento a determinaciones internacionales

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

En ese sentido, la CNB reitera que existe un derecho humano sustantivo de búsqueda de las personas desaparecidas (sin importar el delito por el cual se esté investigando su desaparición), el cual debe avanzar paralelamente del derecho a tener una investigación efectiva.

Las obligaciones para garantizar dichos derechos deben ser cumplidas por las diferentes autoridades desde el momento mismo de la desaparición. Dentro de dichas obligaciones se encuentra, además, la implementación de las acciones urgentes del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, cuyo carácter, de conformidad con lo establecido en el presente documento, es vinculante para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

Atentamente,



**Karla I. Quintana Osuna**  
Comisionada Nacional de Búsqueda