

# i(dh)eas

LITIGIO ESTRATÉGICO EN DERECHOS HUMANOS, A.C.

Ciudad de México,  
21 de agosto de 2020

## AMICUS

# CURIAE

**Asunto:**

**Presentación de Amicus  
Curiae Amparo en Revisión  
289/2018**



# TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	1
ANTECEDENTES DEL CASO	2
<b>SECCIÓN PRIMERA</b> CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS DE NACIONES UNIDAS	6
<b>1.</b> Naturaleza y funciones de los órganos de tratados de las Naciones Unidas	8
<b>SECCIÓN SEGUNDA</b> IMPLEMENTACIÓN NACIONAL DE LAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS DE NACIONES UNIDAS	23
<b>1.</b> El deber de adoptar medidas para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales	23
<b>2.</b> El deber de adoptar medidas judiciales para implementar las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos	26
<b>3.</b> El deber de implementar las acciones urgentes del Comité CED en México	29
CONSIDERACIONES FINALES	37
FIRMANTES	39

**HONORABLE MINISTRO PRESIDENTE DE LA  
SCJN, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA;**

**MINISTRO PRESIDENTE DE LA PRIMERA  
SALA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA  
CARRANCÁ;**

**MINISTRO PONENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ  
ORTIZ MENA;**

**MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT;**

**MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO;**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ:**

—

Quienes suscribimos y abajo firmamos el presente escrito respetuosamente comparecemos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en ejercicio de nuestro derecho de petición previsto en los artículos 1 y 8 constitucionales, así como de nuestro derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de manera directa, conforme al artículo 23.1 a) de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), con la finalidad de presentar Amicus Curiae dentro del proceso de amparo en revisión 289/2018.

Para tal efecto nos permitimos exponer lo siguiente:

## ANTECEDENTES DEL CASO

Mediante demanda de amparo interpuesta en fecha 19 de octubre de 2017, la quejosa **Perla Damián Marcial**, por su propio derecho y representada por **IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.**<sup>1</sup>, en nombre de su hijo **Víctor Álvarez Damián**, víctima de desaparición forzada, solicitó el amparo y protección de la justicia federal en contra de la omisión de las autoridades ministeriales del estado de Veracruz, responsables de implementar, coordinar las investigaciones relacionadas con la desaparición de su hijo y de **cumplir con las acciones urgentes AU 281/2016 emitidas por el Comité Contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas (en adelante “Comité CED”)**<sup>2</sup>, las cuales fueron otorgadas por este órgano internacional el 11 de febrero de 2016 a solicitud de IDHEAS y del Colectivo Solecito de Veracruz en relación con la desaparición forzada de los jóvenes Pablo Darío Miguel Hernández, José Armando Cruz Arrijoja, José Ignacio Cruz González, Yonathan Isaac Mendoza Berriospe, Víctor Álvarez Damian y Marco Antonio Ramírez Hernández.<sup>3</sup>

---

1 [www.idheas.org.mx](http://www.idheas.org.mx)

2 A) Fiscal General del Estado de Veracruz; B) Fiscal Especial en Atención de Denuncias de Personas Desaparecidas; C) Fiscal Auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de la agencia 1a y 8a del Ministerio Público Investigador.

3 La determinación del Comité al conceder las Acciones Urgentes estableció: El Comité requiere al Estado parte: Realizar de inmediato un proceso de búsqueda integral y una investigación seria, exhaustiva e imparcial que permita establecer la suerte y el paradero de los Sres. Pablo Darío Miguel Hernández, José Armando Cortés Arrijoja, José Ignacio Cruz González, Yonathan Isaac Mendoza Berrospe, Damián Víctor Álvarez, Marco Antonio Ramírez Hernández, de conformidad con los

En dichas acciones urgentes el Comité CED menciona que entre el 6 y el 11 de diciembre del año 2013 se habría detenido a los jóvenes anteriormente mencionados en el marco de un operativo realizado por diversas autoridades estatales y federales; en éstas, el Comité CED ordena al Estado mexicano realizar todas las acciones urgentes y necesarias para ubicar a las víctimas de los hechos. Desde entonces su paradero no ha sido determinado.

En fecha 15 de mayo de 2018 la autoridad judicial, al resolver el recurso de amparo interpuesto, concedió el amparo a los quejosos respecto de algunos actos reclamados, **pero consideró actualizada la causal de improcedencia del juicio de amparo respecto a la omisión de implementar las medidas y acciones urgentes AU 281/2016, solicitadas por la organización IDHEAS en representación de las víctimas mencionadas, y declaró improcedente el carácter vinculante de las acciones urgentes emitidas por el Comité CED, al considerar que no existe una obligación legal de su acatamiento forzoso.**

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

*“En ese orden de ideas, es de señalarse que si las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos (que tampoco constituyen actos de autoridad para efectos del amparo), no tienen el carácter de vinculantes al no existir una obligación legal de su acatamiento forzoso, ni un procedimiento constitucionalmente creado hasta el momento para lograr asignarles ese carácter, es evidente entonces que el comportamiento indiferente o de omisión respecto de acatar o no el contenido de las sugerencias (no órdenes) contenidas en una recomendación de que se trate, no representa el*

---

artículos 12, 24 y 30 de la Convención; Asegurar que las indagaciones sean realizadas teniendo en cuenta el contexto en el que ocurrieron las desapariciones referidas. En particular, el Comité requiere al Estado parte asegurar que la investigación llevada a cabo tome en cuenta los indicios sobre la posible participación de las policías municipales, estatales, ministeriales y elementos militares que pudiesen estar involucrados; Investigar las desapariciones de las alegadas víctimas garantizando la plena independencia e imparcialidad de los órganos encargados, recabando las pruebas forenses y periciales necesarias, así como las declaraciones de los testigos de los hechos y los familiares, garantizando su seguridad e integridad física y psicológica; Disponer todas las acciones encaminadas a identificar plenamente a todos los restos encontrados en las fosas ubicadas en Veracruz y en aquellos lugares que tenga identificada la autoridad investigadora, así como aquellas que se ubiquen por parte de los equipos de búsqueda y las autoridades encargadas, con el fin de establecer si hay relación con alguna de las personas desaparecidas; En caso de que el paradero de las víctimas no puede ser confirmado, por favor informar al Comité sobre las acciones tomadas por las autoridades competentes del Estado parte para localizarlos; para aclarar su supuesta desaparición; y para garantizar que estén bajo la protección de la ley; Sobre el resultado de estas acciones e informar al Comité sobre las acciones tomadas por el Estado parte para permitir la plena participación de los familiares y allegados en la investigación de su desaparición, dándoles acceso directo a la información disponible sobre la evolución y los resultados de la investigación en curso, de conformidad con el artículo 24 de la Convención.

*incumplimiento a un deber por parte del órgano estatal o Estado mismo al que se dirija, como acto de autoridad para los efectos del amparo, de acuerdo con la normatividad constitucional y legal existente.”*

Ante dicha resolución, los representantes<sup>4</sup>, actuando en representación de la señora Damian y de su hijo Víctor, impugnaron la decisión y solicitaron a la SCJN que ejerciera su facultad de atracción para revisar la obligatoriedad de las acciones urgentes. **En este sentido y ante la sesión del 7 de agosto de 2019, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió asumir su facultad de atracción para conocer del Recurso de Revisión 289/2019, en contra de la negativa de la Fiscalía de Veracruz de implementar las acciones urgentes emitidas por el Comité Contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas (Comité CED).**

El razonamiento expuesto por la *A Quo* contiene puntos problemáticos que son incompatibles con la protección constitucional de los derechos humanos, incluyendo aquellos de fuente internacional, por lo que se podría comprometer también la responsabilidad internacional del Estado mexicano.

En particular, preocupa que la juzgadora: 1. Desestime la fuerza vinculante de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos; 2. Impida el cauce de implementación de las decisiones de organismos internacionales en sede nacional al negarles el carácter de actos de autoridad para efectos del amparo; 3. Considere esencial la existencia de un procedimiento constitucional a través del cual se asigne carácter vinculante a las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos, y; 4. Conceda total discreción a las autoridades de acatar o no el contenido de las recomendaciones emitidas por estos organismos.

**Corresponde ahora a esta honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en vía de revisión determinar el alcance de las decisiones del Comité CED. Consideramos que dicho estudio requiere realizar una interpretación constitucional, ya que la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas – instrumento creador del Comité– forma parte del parámetro de regularidad constitucional en virtud del artículo 1º constitucional. Tal interpretación debe ser realizada también a la luz del derecho internacional de los**

<sup>4</sup> Los integrantes del equipo jurídico de IDHEAS, coordinados por el director de la organización, **Juan Carlos Gutiérrez Contreras**, vienen acompañando a la señora **Perla Damián Marcial** desde el año 2016. En la actualidad y a solicitud de ésta, desde enero de 2020 se incorporó como su representante **Guillermo Naranjo Estrada**, quien después de acompañar el caso en la organización IDHEAS, continúa vinculado como representante particular en las actuaciones del caso ante la SCJN y la FGR.

## **derechos humanos (DIDH), observando las obligaciones contraídas por México en la materia.**

El presente escrito pretende **auxiliar a la SCJN en esta tarea interpretativa**, pues la resolución que recaiga al presente caso podría abrir la puerta para que decisiones de otros organismos internacionales de derechos humanos puedan ser implementadas en sede nacional, permitiendo así no solo ampliar el margen de protección de los derechos fundamentales de las y los mexicanos, sino favorecer la consolidación del DIDH y generar un efecto dominó en la región.

Para tal fin, el documento se divide en dos secciones. **La primera aborda la interpretación que desde el DIDH debe darse respecto a la obligatoriedad de las decisiones de organismos internacionales de los derechos humanos, en particular las acciones urgentes del Comité CED; la segunda parte estudia la obligación que recae sobre el Estado mexicano de implementar en sede nacional las decisiones de organismos internacionales, debiendo adoptar para ello las medidas judiciales que sean necesarias para dar cauce a dicha implementación.**

# SECCIÓN PRIMERA

## CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES **DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS DE NACIONES UNIDAS**

Las normas internacionales sobre observancia, interpretación y aplicación de los tratados son reguladas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT)<sup>5</sup>. México ratificó esta Convención el 25 de septiembre de 1974<sup>6</sup>, por lo tanto, está también obligado a cumplir sus disposiciones. La CVDT establece que “[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”; asimismo establece que todo tratado “debe interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”.<sup>7</sup> Es decir, que sobre los Estados partes de cualquier tratado internacional pesa la obligación de cumplirlo e interpretarlo de buena fe.

5 Adoptada el 23 de mayo de 1969. En vigor desde el 27 de enero de 1980.

6 Véase [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en)

7 CVDT, artículo 31



De lo anterior se colige que la interpretación constitucional del tratado objeto de análisis en esta ocasión –la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CIPDF)– debe regirse por los principios de aplicación e interpretación de buena fe. Para ello, es menester considerar la naturaleza específica de los tratados de derechos humanos, diversa a la de otros tratados. En efecto, en materia de derechos humanos los Estados no adquieren obligaciones hacia la comunidad internacional –como sucede en tratados de otra naturaleza– sino hacia las personas bajo su jurisdicción.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha señalado que los tratados de derechos humanos:

*[...] no son tratados multilaterales del tipo tradicional concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.<sup>8</sup>*

Por lo tanto, considerando que las normas del tratado deben ser interpretadas en concordancia con su objeto y fin, así como que “la esencia y base sobre la cual se construye el DIDH es justamente la efectividad en la protección de los derechos humanos”<sup>9</sup>, puede afirmarse que la interpretación de buena fe de cualquier tratado de derechos humanos –como lo es la CIPDF– debe ser siempre a favor del sujeto de protección: la persona humana.

Partiendo de lo anterior, corresponde analizar el contenido específico que puede interpretarse de la CIPDF en relación con la autoridad del Comité CED y la fuerza vinculante de sus decisiones, incluso las acciones urgentes. Para ello, en primer lugar analizaremos la naturaleza y funciones de los órganos de tratados de Naciones Unidas, para luego estudiar el carácter vinculante de sus resoluciones; en segundo lugar analizaremos el alcance específico de las acciones urgentes emitidas por el Comité CED a la luz del derecho internacional.

<sup>8</sup> Corte IDH, El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 74 y 75), opinión consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A No. 2, párr. 29.

<sup>9</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-284/06, párr. 3.2.4.

# 1. Naturaleza y funciones de los órganos de tratados de las Naciones Unidas

La generalidad de los tratados de derechos humanos adoptados al interior del sistema de Naciones Unidas contempla la creación y establecimiento de órganos (comités) cuyas funciones son las de velar por que las obligaciones contenidas en el tratado respectivo sean efectivamente cumplidas por los Estados partes. Sus integrantes son expertos/as independientes designados a título individual, quienes no pueden recibir instrucciones de sus gobiernos ni ningún otro órgano u organización; además, en sus sesiones de trabajo es común establecer garantías para asegurar la objetividad e imparcialidad de sus miembros, garantizando así no solo la calidad del trabajo de dichos comités, sino también su independencia.

Estos comités, de manera general, están facultados para: 1. Recibir y evaluar informes periódicos de los Estados acerca del cumplimiento de las obligaciones derivadas del tratado; 2. Recibir y sustanciar las comunicaciones individuales que las personas sujetas a la jurisdicción de un Estado parte remitan por considerar violados en su perjuicio las obligaciones contenidas en el tratado respectivo; 3. Recibir y sustanciar las quejas que un Estado parte remita por considerar que otro Estado parte ha incumplido las obligaciones derivadas del tratado, y; 4. Realizar investigaciones *in situ* cuando recibe noticia de que en un Estado parte se han cometido violaciones graves y/o generalizadas a los derechos humanos contenidos en el tratado.

Derivado de estas funciones generales, los comités emiten recomendaciones u observaciones generales, observaciones finales y recomendaciones.

Las observaciones generales (o recomendaciones generales<sup>10</sup>) son interpretaciones sobre el significado de los artículos del tratado correspondiente, precisando, concretando o aclarando su contenido.

Las observaciones finales son dictámenes que el comité adopta respecto de los informes que deben enviar los Estados miembros del tratado correspondiente en cuanto al cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicho tratado; en estas observaciones el comité suele incluir recomendaciones generales al

---

<sup>10</sup> A diferencia del resto de los comités, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer adopta recomendaciones generales.

Estado que le permitan cumplir con las obligaciones derivadas del tratado. También, algunos comités con competencia para ello pueden recibir noticias de violaciones masivas y/o generalizadas cometidas en un Estado parte y solicitar su autorización para iniciar una investigación al respecto; derivado de ello, el comité emite recomendaciones al Estado para dar fin a las violaciones y adherirse a las obligaciones contraídas en el tratado.

Finalmente, los comités con competencia para ello emiten resoluciones a los Estados parte en respuesta a las quejas o comunicaciones individuales presentadas por personas físicas bajo su jurisdicción que consideran violados sus derechos. En estos casos los comités funcionan como órganos cuasi-jurisdiccionales, respetando los principios de contradicción, motivación y fundamentación de la decisión final y publicación de la misma<sup>11</sup>. Así, una vez recibida la comunicación de parte del quejoso, ésta es dirigida al Estado presuntamente infractor para que alegue lo que en derecho proceda; una vez agotado el proceso contradictorio de argumentos y pruebas los comités se pronuncian respecto del fondo del asunto y, de encontrar violaciones al tratado, se dirigen al Estado para que sea éste quien tome las medidas necesarias para resarcir los daños ocasionados a la víctima.

**De las facultades otorgadas a los comités por los Estados es posible concluir que son éstos los órganos técnicos y expertos autorizados para interpretar el contenido de los derechos y obligaciones derivadas del tratado en cuestión.** Los propios textos de los tratados, tanto en la parte sustantiva como en el preámbulo de los mismos<sup>12</sup>, reconocen que la facultad del comité respectivo para monitorar el cumplimiento de los objetivos del tratado es condición necesaria para mejorar el logro de los propósitos del tratado en cuestión. Así, por ejemplo, el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que los Estados partes consideran que “facultar al Comité de Derechos Humanos [...] para recibir y considerar [...] comunicaciones de individuos [...] asegura mejor el logro de los propósitos del Pacto [...] y la aplicación de sus disposiciones”.<sup>13</sup> Lo mismo sucede con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), cuyo preámbulo reza que es conveniente facultar al comité para desempeñar las funciones de supervisión y vigilancia previstas en el tratado “para mejorar el

<sup>11</sup> Véase Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2-5; Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 3; Protocolo Facultativo a la Convención Para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, artículos 3 a 10.

<sup>12</sup> De conformidad con la CVDT, los preámbulos de los tratados pueden utilizarse como elementos interpretativos del tratado en cuestión.

<sup>13</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Preámbulo

logro de los propósitos del Pacto y la aplicación de sus disposiciones”<sup>14</sup>.

**En este orden de ideas, al ser estos comités los órganos autorizados para interpretar el tratado, sumado a su trabajo de calidad, independiente e imparcial, es posible proponer que la fuerza vinculante del tratado se hace extensiva a las interpretaciones que dichos comités realicen sobre el mismo.** En este sentido, por ejemplo, la Primera Sala de la SCJN ha señalado que el parámetro de regularidad constitucional –incluidos los estándares de derechos humanos– no se limita al texto de la norma (nacional o internacional), sino que se extiende a la interpretación que hagan los órganos autorizados, sean tribunales constitucionales u organismos internacionales, según corresponda<sup>15</sup>.

En otra oportunidad, señaló la citada sala que:

*“...El contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica...”*<sup>16</sup>.

**En suma, cuando un Estado es parte en un tratado internacional de derechos humanos y no ha interpuesto reserva alguna al respecto, en virtud del principio de buena fe se debe entender que ha aceptado que se establezca un comité con competencia para interpretar dicho tratado e incluso resolver quejas individuales (en caso de que el Estado haya aceptado expresamente esta competencia del comité). También, se debe entender que acepta que las interpretaciones que realicen dichos comités “no son sino emanaciones que aclaran, precisan y dan luz sobre los compromisos asumidos por el Estado parte libremente al aceptar prestar su consentimiento definitivo a ese tratado”<sup>17</sup>. Por lo tanto, no puede**

<sup>14</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Preámbulo

<sup>15</sup> Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCCXLIV/2015 (10a.) Página: 986. “PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O INTERNACIONAL.

<sup>16</sup> Época: Décima Época Registro: 2007981 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CDV/2014 (10a.) Página: 714. “DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO.

<sup>17</sup> Gutiérrez Espada, Cesáreo. La aplicación en España de los dictámenes de los Comités Internacionales: La STS 1263/2018, un importante punto de inflexión. DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2018.4406> pág. 845

**entenderse otra cosa sino que el Estado asume que las interpretaciones que sobre los derechos reconocidos en el tratado en cuestión realice el citado comité, ya sea mediante observaciones/recomendaciones generales, observaciones finales y, máxime, las decisiones finales correspondientes al procedimiento de comunicaciones individuales, son auténticas y, por lo tanto, extensivas al texto del tratado.**

## 1.1 Naturaleza vinculante de las decisiones emitidas por los órganos de tratados de Naciones Unidas

No existe tratado internacional de derechos humanos que establezca explícitamente la obligatoriedad de las decisiones emanadas de los organismos creados para vigilar su cumplimiento, sin embargo, como hemos venido mencionando, la fuerza vinculante de dichas decisiones deriva de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado al adherirse al tratado de derechos humanos de que se trate. Dado que los órganos de tratados de Naciones Unidas emiten resoluciones de diversa naturaleza – observaciones/recomendaciones generales, observaciones finales y resoluciones o recomendaciones–, corresponde ahora hacer un análisis del carácter vinculante de cada una de ellas.

Respecto al carácter de las observaciones/recomendaciones generales y observaciones finales emitidas por los órganos de tratados, los Estados no pueden decidir a discreción si acatan o no las recomendaciones so pena de comprometer su responsabilidad internacional, puesto que “el principio **Pacta Sunt Servanda** subyace en los tratados y obliga a los Estados partes a acatar lo dispuesto por los comités en sus observaciones para el cumplimiento cabal del instrumento respectivo”.<sup>18</sup> Además, de los principios de aplicación e interpretación de buena fe podemos colegir que, según lo establecen los preámbulos de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, dichos instrumentos internacionales imponen a los Estados la obligación de promover el respeto y garantía efectiva de los derechos contenidos en el tratado respectivo, por lo que es menester que los Estados colaboren conjuntamente con el organismo de supervisión y monitoreo creado por el citado instrumento

<sup>18</sup> Varón Mejía, Antonio. Carácter vinculante de las recomendaciones de organismos internacionales para el Estado colombiano. Pág. 188

en la aplicación y desarrollo de las normas contenidas en el tratado, lo cual requiere necesariamente el acatamiento de las recomendaciones emitidas por el comité respectivo.

En el sistema interamericano el razonamiento no dista en absoluto. La CoIDH en su jurisprudencia ha señalado que:

*“en virtud del principio de buena fe, consagrado en el artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en el hemisferio.<sup>19</sup>*

En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos –creado por el PIDCP– ha señalado que sus decisiones representan un pronunciamiento autorizado de un órgano establecido en virtud del propio PIDCP y encargado de la interpretación de ese instrumento<sup>20</sup>; además, señala el citado comité, **el carácter de los dictámenes del comité dimana también de la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe, tanto cuando participan en el procedimiento de comunicaciones individuales, como en relación con el propio tratado. El deber de cooperar con el comité nace de la aplicación del principio de buena fe en el cumplimiento de todas las obligaciones emanadas del tratado.**<sup>21</sup>

**Por su parte, las decisiones finales emitidas en el marco de las comunicaciones individuales poseen una naturaleza específicamente vinculante, dado el proceso de carácter cuasijurisdiccional del cual derivan.** En primer lugar, es importante considerar que en el ejercicio de esta facultad el Comité solo puede conocer de reclamaciones presentadas por personas bajo la jurisdicción de un Estado Parte, siempre que éste haya aceptado expresa y libremente la competencia del comité para realizar dicha función. Por lo tanto, **el hecho de que un Estado acepte libremente la competencia de un comité para pronunciarse sobre el fondo de las**

<sup>19</sup> Corte IDH. Caso Loayza Tamayo. Sentencia del 17 de septiembre de 1997. Serie C, No. 33; párrs. 80 y 81.

<sup>20</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 33. ‘Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos’. CCPR/C/GC/33 (2009), párr. 13

<sup>21</sup> *Ibidem*, párrafo 15.

**denuncias o comunicaciones que los particulares presenten en su contra por violaciones a los derechos reconocidos en el tratado respecto al cual aceptó obligarse, hace en principio incongruente que el Estado denunciado no aplique la decisión final emitida por el comité bajo el argumento de que no lo considera vinculante, especialmente cuando dicha decisión considera que el Estado ha incumplido los compromisos asumidos al firmar y ratificar el tratado.**

Como hemos señalado previamente, existe el planteamiento que los comités de Naciones Unidas son órganos de tratados de corte *cuasijurisdiccional*. Si bien de esta categorización podría inferirse la ausencia de fuerza vinculante de las decisiones de los Comités, es importante recordar lo expresado en líneas anteriores, en cuanto a que en virtud del principio de aplicación e interpretación de buena fe de los tratados, los Estados partes están obligados a colaborar con el organismo de supervisión y monitoreo creado por dichos instrumentos en la aplicación y desarrollo de las normas contenidas en el tratado, lo cual requiere que los Estados acaten a cabalidad el contenido de las resoluciones, decisiones y recomendaciones emitidas por el comité respectivo.

**Además, las decisiones de los comités derivan de un proceso contradictorio en el cual se observan las garantías del debido proceso para ambas partes, lo que necesariamente acarrea efectos vinculantes también para las decisiones finales emitidas por los comités. Como señala O'Donnell, en el proceso de comunicación individual, las decisiones finales de los comités reúnen las condiciones necesarias para ser obligatorias, ya que se trata de un proceso con todas las garantías, por lo que en estas situaciones los comités actúan como organismos cuasijurisdiccionales, a tal punto que sus resoluciones poseen las mismas formalidades que un fallo.<sup>22</sup>**

Efectivamente, la decisión final en los casos de comunicaciones individuales de los órganos de tratados de Naciones Unidas se producen en el seno de un procedimiento expresamente regulado en los propios tratados y en reglamentos internos, con garantías y plena participación del Estado. Es decir, el procedimiento se caracteriza por el intercambio constante y transparente entre la parte que solicita y el Estado denunciado, bajo el seguimiento del comité, lo que se traduce en un proceso cuasi-jurisdiccional con las debidas garantías y plena participación de las partes.

**A nivel interno las altas Cortes de Colombia y España se han pronunciado respecto al carácter obligatorio a nivel nacional de las decisiones emitidas**

<sup>22</sup> O'Donnell, Daniel. Protección Internacional de los derechos Humanos. Comisión Andina de Juristas, Perú, 2a ed., 1989, pp. 487-490

**por organismos internacionales de derechos humanos de naturaleza cuasijurisdiccional.**

**En el caso de Colombia, la Corte Constitucional ha considerado que las medidas cautelares adoptadas por la CIDH son actos jurídicos adoptados por un organismo internacional de naturaleza cuasijurisdiccional, a través de los cuales se requiere al Estado tomar las medidas que sean necesarias, en el menor tiempo posible, para cesar la amenaza de un derecho,<sup>23</sup> cuyo cumplimiento es de naturaleza obligatoria en el orden jurídico interno<sup>24</sup>. De acuerdo con la Corte Constitucional, las medidas cautelares adoptadas por la CIDH son vinculantes en tanto (i) se trata de un órgano que hace parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que Colombia es uno de sus miembros; (ii) el Estado colombiano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que en virtud del artículo 93 (inciso 1º) de la Constitución, hace parte del ordenamiento jurídico interno; y (iii) el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia.<sup>25</sup>**

Como se puede observar, la Corte Constitucional de Colombia considera especialmente importante la participación activa del Estado en el proceso de creación de los instrumentos internacionales fundantes de su obligación –es decir, la CADH y su Estatuto– para efecto de considerar vinculantes las medidas cautelares emitidas por la CIDH. En otras palabras, la corte concede especial importancia al ejercicio de la soberanía estatal, a través de la cual de manera voluntaria adquirió obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. **Es necesario resaltar aquí que, en el caso de México, las obligaciones adquiridas por el Estado, incluidas las derivadas del ejercicio interpretativo llevado a cabo por el Comité CED (y comités análogos), fueron contraídas precisamente en ejercicio de su soberanía nacional.**

**En la misma tesitura, el Tribunal Supremo de España reconoció el carácter vinculante de una decisión del Comité CEDAW en el caso Carreño, no solo en tanto la participación activa del Estado en el proceso de creación de los instrumentos fundantes de su obligación, sino también por su participación activa en el proceso de comunicación derivado del cual se emitió la recomendación en comentario.**

<sup>23</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-078-13.htm>

<sup>24</sup> Corte Constitucional de Colombia. T-558 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, T-786 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-524 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>25</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-078-13.htm>



A saber, el Tribunal Supremo Español señaló que la decisión del Comité es vinculante pues:

*(i) nos encontramos ante una alegación o denuncia de vulneración de derechos fundamentales que se apoya en una declaración de un organismo internacional reconocido por España y que ha afirmado que el Estado español ha infringido concretos derechos de la recurrente que tenían amparo en la Convención, acordando medidas de reparación o resarcimiento en favor de la denunciante y medidas de actuación por parte de España; (ii) que la declaración del organismo internacional se ha producido en el seno de un procedimiento expresamente regulado, con garantías y con plena participación de España; y (iii) [...]”<sup>26</sup> (el resaltado es nuestro).*

**Otro elemento que permite inferir el carácter vinculante de las decisiones finales de los órganos de tratados de Naciones Unidas es la existencia de mecanismos o procesos de supervisión en la implementación de tales decisiones. Efectivamente, la mayoría de los comités establecen plazos específicos para que el Estado informe acerca del cumplimiento dado a sus decisiones derivados de procedimientos individuales de queja, medidas cautelares o acciones urgentes.**

El sistema interamericano también contempla mecanismos de supervisión, resaltando el seguimiento que la CoIDH hace respecto al cumplimiento de sus sentencias, cuya naturaleza es jurisdiccional e indiscutiblemente vinculante. En cuanto a la CIDH, de naturaleza cuasijurisdiccional, el artículo 51 de la CADH establece que la Comisión emitirá recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada. Es necesario hacer notar que del texto de la CADH no se deriva únicamente una invitación a que el Estado efectúe una serie de conductas tendientes a poner fin a una situación violatoria de derechos humanos, sino que se trata de una orden dirigida a los Estados para que en el plazo establecido informen acerca de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a sus recomendaciones. Es decir, “no se conmina al Estado a mostrar cuáles han sido los avances en materia de aplicación de las recomendaciones, sino a demostrar efectivamente la adopción de medidas orientadas a cumplir con las recomendaciones.”<sup>27</sup>

En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Supremo de España, en el citado caso

<sup>26</sup> Tribunal Supremo de España. STS 1263/2018, 17 de julio, recurso de casación 1002/2017, Párr. 24

<sup>27</sup> Varón Mejía, Op. Cit., Pág. 196

Carreño, toma en consideración la existencia de un mecanismo de supervisión para derivar la naturaleza vinculante de la decisión del Comité de la CEDAW, señalando que:

*“(…) aunque ni la Convención ni el Protocolo regulan el carácter ejecutivo de los Dictámenes del Comité de la CEDAW, no puede dudarse que tendrán carácter vinculante/obligatorio para el Estado Parte que reconoció la Convención y el Protocolo pues el artículo 24 de la Convención dispone que ‘los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención’. A tal efecto deberán tomarse también en consideración las previsiones del artículo 7,4 del Protocolo Facultativo sobre que ‘el Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiere adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité’<sup>28</sup> (el resaltado es nuestro).*

Corresponde en el siguiente apartado analizar el alcance de las acciones urgentes del Comité CED a la luz de las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

## 1.2 Naturaleza vinculante de las Acciones Urgentes emitidas por el Comité CED

La CIPDF establece la creación del Comité CED como órgano de aplicación e interpretación del tratado. En el artículo 26 párrafo 1, la CIPDF señala que “[p]ara la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, se constituirá un Comité contra la Desaparición Forzada [...] integrado por diez expertos de gran integridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, independientes, que ejercerán sus funciones a título personal y actuarán con total imparcialidad. (...)”. Además, en el párrafo 9 del citado artículo, la CIPDF dispone que **“los Estados partes se comprometen a cooperar con el Comité y a asistir a sus miembros en el ejercicio de su mandato, en el marco de las funciones del Comité aceptadas por dichos Estados partes.”**

28 Tribunal Supremo de España. Op. Cit., Párr. 24

**Del sentido corriente de los términos del tratado se infiere que los Estados partes al adherirse a la CIPDF aceptaron y reconocieron la autoridad del comité como organismo autorizado para interpretar y supervisar el cumplimiento del tratado, esto a través del ejercicio de las funciones que el propio tratado le ha conferido. Asimismo, se entiende que aceptaron cooperar con el comité en el desempeño de dichas funciones.**

En este sentido, al igual que la mayoría de los órganos de tratados de Naciones Unidas, el Comité CED tiene las siguientes funciones: 1. Recibe y analiza informes periódicos de los Estados partes en relación al cumplimiento de las obligaciones contraídas por el tratado, respecto de las cuales el comité emite las observaciones o comentarios que considera pertinentes<sup>29</sup>; 2. Recibe y analiza comunicaciones individuales remitidas por particulares sujetos a la jurisdicción de un Estado parte –que haya aceptado la competencia del Comité<sup>30</sup>– donde se alegan violaciones a las obligaciones asumidas en el tratado y emite recomendaciones al Estado demandado<sup>31</sup>; 3. Realiza investigaciones in situ de violaciones graves a la CIPDF y emite recomendaciones al Estado parte como resultado de la visita<sup>32</sup>; y, 4. Recibe y examina peticiones de acciones urgentes presentadas por individuales sujetos a la jurisdicción de un Estado parte. Toda vez que el resto de las facultades que fueron analizadas en apartados anteriores, en esta ocasión nos centraremos en el análisis de la naturaleza y alcance de las acciones urgentes.

**El artículo 30 de la CIPDF establece el mecanismo de acciones urgentes. De acuerdo con éste, el Comité CED es competente para examinar peticiones de acciones urgentes “a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida”, ello ante la petición realizada “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”<sup>33</sup>.** Una vez recibida una petición, el Comité CED analiza en primer lugar la admisibilidad de la misma a la luz de los criterios establecidos en la CIPDF y su reglamento. La petición no será admisible si el mismo asunto se encuentra siendo analizado en el marco de otro procedimiento internacional, especialmente el Grupo de Trabajo contra las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas; de esta forma se garantiza que el Estado

29 CIPDF, artículo 29.

30 CIPDF, artículo 32. Cabe mencionar que México no ha ratificado la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción que alegaren ser víctimas de violaciones a la CIPDF.

31 CIPDF, artículo 31.

32 CIPDF, artículo 33.

33 CIPDF, artículo 30.1.

parte no sea sometido doblemente a proceso por los mismos hechos.

Si la petición de acción urgente es admisible, en atención al principio de contradicción del proceso, el Comité CED solicita al Estado parte que proporcione información sobre la situación de la persona desaparecida dentro de un plazo establecido por el mismo comité.

A la luz de la información recibida –o si no se recibe dicha información sobre la persona desaparecida– el comité remite sus recomendaciones al Estado parte, en particular mediante la solicitud para que adopte todas las medidas necesarias para localizar y proteger a la persona desaparecida. Asimismo, el Comité CED puede solicitar al Estado que informe en un plazo determinado sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. Hasta en tanto la persona no sea localizada, el Comité CED mantiene comunicación con el Estado parte, requiriendo información respecto de las medidas adoptadas. En todo momento el comité mantiene informadas a las personas autoras de la petición sobre las recomendaciones hechas al Estado y la información que éste transmite en cuanto a las medidas adoptadas.

El artículo 30 de la CIPDF también contempla la posibilidad de solicitar medidas cautelares en el marco de la solicitud de acción urgente. Estas medidas pueden ser adoptadas en casos de gravedad y urgencia para solicitar al Estado que tome las medidas para evitar daños irreparables a las personas o a otros elementos relevantes para facilitar la ubicación de la persona desaparecida. El autor de la petición de acción urgente puede solicitar medidas cautelares al comité en cualquier momento tras la presentación de la petición al Comité CED, cuando ello sea necesario para prevenir daños irreparables que puedan ocasionarse a los derechos humanos. Durante el estudio de la solicitud para las medidas cautelares o durante su ejecución, el Comité, una vez decretadas, puede solicitar al Estado información sobre la adopción y vigencia de las medidas cautelares, con el fin de darles seguimiento.

El preámbulo de la CIPDF menciona como objeto y fin del tratado **“prevenir las desapariciones forzadas y luchar contra la impunidad”, lo cual le da una razón jurídica procedimental a las acciones urgentes, que como mecanismo establecido en el propio tratado permite la garantía de ser buscado, pues la finalidad no es otra que se “busque y localice a una persona desaparecida”**. Por ello, el mecanismo de acción urgente opera como una garantía de cumplimiento efectivo del tratado, **si un Estado parte incumple con lo indicado por parte del Comité CED al respecto está frustrando el objeto y el fin, vaciándolo de sentido y, por ende, incumpliendo con sus obligaciones.**

**Aunque no se trate del proceso de comunicaciones individuales, de la descripción del proceso de solicitud de acciones urgentes y medidas cautelares podemos inferir el carácter cuasijurisdiccional de los mismos, pues éstas se producen también en el seno de un procedimiento expresamente regulado, con garantías y plena participación del Estado; además, el proceso se caracteriza por el intercambio constante entre la parte que solicita y el Estado parte, bajo el seguimiento constante del Comité CED. Más aún, como se mencionó líneas arriba, la existencia de mecanismos de supervisión en la implementación de las decisiones emitidas por los Comités permite inferir la obligatoriedad de acatar el contenido de las mismas; en ese sentido, el mecanismo de acciones urgentes contempla la facultad del Comité CED de solicitar al Estado informe en el plazo establecido “acerca de las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación”, continuando vigente esta facultad supervisora hasta en tanto no se localice a la persona desaparecida.**

Es importante tomar en consideración las diferencias que existen entre el mecanismo de acciones urgentes y el mecanismo de comunicaciones individuales. Es indiscutible que el segundo es de naturaleza cuasijurisdiccional, lo que sumado al hecho de que los Estados deban aceptar expresamente someterse al mismo, refuerza el argumento de que los Estados partes están obligados a acatar las decisiones finales que recaigan al proceso de comunicaciones individuales. Así, a simple vista pareciera que la falta de consentimiento expreso para ser sujeto al mecanismo de acciones urgentes restare fuerza vinculante a la decisión emanada del comité al respecto; sin embargo, se debe considerar que el artículo 30 de la CIPDF (el cual establece el proceso de recepción, examen y supervisión de las acciones urgentes) es parte integral del tratado, por lo que al no interponerse reserva alguna al momento de la ratificación pasa a ser de obligatoria observancia para estos en la totalidad de sus términos.

**Además de lo anterior, la fuerza vinculante de las acciones urgentes se deriva también del propio dicho del comité.** Es importante hacer un paréntesis aquí y recordar que, como se mencionó anteriormente, la vinculatoriedad del texto del tratado (en este caso la CIPDF) se hace extensiva a las interpretaciones que del mismo haga el organismo autorizado para su interpretación (el Comité CED), por lo **que si el comité considera que sus decisiones en el marco del mecanismo de acciones urgentes son vinculantes, los Estados deberían otorgar el mismo carácter a dichas decisiones.**

En este sentido, en los casos en que los Estados partes han negado el carácter vinculante de sus decisiones, el Comité CED ha determinado que:

*“...de conformidad con los principios del derecho internacional, la adhesión a la Convención obliga al Estado parte a cooperar de buena fe con el Comité a fin de que se adopten todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona desaparecida y para asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de quienes participen en la investigación, contra todo maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada (art. 30, párr. 3, y art. 12, párrs. 1 y 4, de la Convención).”<sup>34</sup>*

Adicionalmente, el Comité CED ha reafirmado la naturaleza vinculante de las acciones urgentes y en particular de las medidas cautelares en el marco de las acciones urgentes.

*“[...] de conformidad con los principios del derecho internacional, la adhesión a la Convención obliga al Estado parte a cooperar de buena fe con el Comité a fin de que se adopten todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona desaparecida y para asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de quienes participen en la investigación, contra todo maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada (art. 30, párr. 3, y art. 12, párrs. 1 y 4, de la Convención).”<sup>35</sup>*

En esa tesitura, el comité ha señalado particularmente respecto al Estado mexicano que **“[e]s incompatible con la Convención que, por su acción u omisión, un Estado parte impida o frustre la tarea del Comité en el seguimiento de la petición de acción urgente o en la implementación de sus recomendaciones a fin de que se busque y localice a las personas desaparecidas** <sup>36</sup>.

De lo expuesto hasta este momento es posible aseverar que existe un derecho

<sup>34</sup> Comité contra la Desaparición Forzada. Informe del Noveno período de sesiones (7 a 18 de septiembre de 2015) Décimo período de sesiones (7 a 18 de marzo de 2016). A/71/56. Naciones Unidas, Nueva York, 2016, párr.74, c).

<sup>35</sup> Véase informe anual UN Doc. A/71/56, párr. 74(c)

<sup>36</sup> Comité Contra las Desapariciones Forzadas. Acción Urgente por Desapariciones Forzadas en Guerrero 2012-2014 AU-198/2015-238/2015.Reference:G/SO CED-UA MEX

a la protección internacional de derechos humanos en favor de las personas<sup>37</sup>, el cual se manifiesta en la posibilidad que tienen éstas de acudir a procesos jurisdiccionales (ante la CoIDH) o cuasijurisdiccionales (los órganos de tratados de Naciones Unidas y la CIDH) a demandar la protección y resarcimiento de sus derechos violados. Efectivamente, todos los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos cuentan con mecanismos de protección para el adecuado desarrollo de sus funciones y competencias, con el objetivo de no tornar abstracta sus decisiones y la protección que ejercen.

En el caso de la CIPDF, la garantía de protección de los derechos consagrados en el tratado es precisamente el mecanismo de acciones urgentes, por lo tanto, los Estados deben garantizar que el derecho que asiste a las personas a la protección internacional ofrecida por las acciones urgentes sea igualmente efectiva.

Para ello, señala Pedro Nikken, los Estados deben observar deberes específicos: en primer lugar, el deber negativo o prohibición de establecer obstáculos para el acceso de la persona a la protección internacional; en segundo lugar, el deber positivo de cooperar en el buen desarrollo del proceso, y; en tercer lugar, el deber positivo de adoptar las medidas legislativas y de otro carácter necesarias para ejecutar las decisiones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos.<sup>38</sup>

**En este orden de ideas, es posible concluir que el incumplimiento de las acciones urgentes –y, en general, de cualquier decisión emitida por un organismo internacional competente– vulnera el derecho al debido proceso de las víctimas, ya que dichas acciones urgentes son adoptadas en el marco de un proceso internacional que se debe perfeccionar a nivel interno.**

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que México, en virtud de haber firmado y ratificado la CIPDF, sí se encuentra obligado a observar no sólo el contenido sustantivo del tratado –es decir, garantizar el derecho a no

---

<sup>37</sup> Como señala Pedro Nikken, es posible observar un naciente derecho a la protección internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, en cuanto al sistema interamericano es posible llegar a esta conclusión con base en tres pilares: 1) la cuestión conceptual según la cual el titular subjetivo de los derechos humanos es la persona y nadie más; 2) La formulación procesal del artículo 44 de la CADH, el cual reafirma que el único y verdadero titular de los derechos protegidos por dicho instrumento es el ser humano, y; 3) El sistema general de protección dispuesto por la propia Convención, así como los reglamentos de la Comisión y la Corte, en virtud de los cuales las personas afectadas pueden acudir a la Comisión y posteriormente a la Corte (si procede) a demandar al Estado por violaciones a la CADH cometidas en su perjuicio y obtener una sentencia vinculante que resuelva respecto a las violaciones planteadas. Nikken, Pedro. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Interno. Revista IIDH, Volúmen 57 (2013) Pág. 34

<sup>38</sup> Nikken. Op. Cit., Pág. 37

ser víctima de desaparición forzada– sino también la garantía de protección del derecho sustantivo, que en este caso es precisamente el mecanismo de acciones argentés. Este deber incluye también garantizar la implementación de las acciones urgentes en sede interna como condición necesaria para cumplir con la obligación de garantizar efectivamente el cumplimiento del tratado. Será en la siguiente sección donde estudiaremos el contenido de la obligación de implementar en sede nacional las decisiones emanadas de organismos internacionales, así como la importancia de que existan recursos judiciales para dar cauce a dicha implementación.



## SECCIÓN SEGUNDA

### IMPLEMENTACIÓN NACIONAL DE LAS DECISIONES **DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS DE NACIONES UNIDAS**

#### 1. El deber de adoptar medidas para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales

Del Derecho Internacional General se desprende el principio general que establece que todo Estado que firma y/o ratifica un tratado internacional está obligado a adoptar las medidas necesarias a nivel interno para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas. En el DIDH este principio se ha expresado a través de “cláusulas paraguas”, que enuncian obligaciones generales con respecto a todos los derechos que son objeto de la protección internacional dispensada por el tratado correspondiente.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Nikken., Op. Cit., Pág. 15

En este sentido, por ejemplo, la CADH establece en su artículo 2) el compromiso de los Estados partes de 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”. Por su parte, el PIDCP, en el artículo 2.2, establece la obligación de los Estados de “adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto”. En similar sentido establecen esta obligación el PIDESC, artículo 2.2, el Protocolo de San Salvador, artículos 1 y 2, entre otros.

La obligación de adoptar medidas pone de manifiesto la indispensable necesidad de colaboración del Estado para dar efectividad al derecho internacional, ya que el Estado es “jurídicamente el ente llamado a poner en ejecución el sistema de protección de los derechos humanos internacionalmente protegidos”<sup>40</sup>. Como señala Nikken, “si bien el derecho internacional de los derechos humanos deriva del derecho internacional, en su ejecución deriva hacia el derecho interno, puesto que la vocación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos es la de “cobrar vida y ejecutarse o violarse en el ámbito doméstico”.<sup>41</sup>

Resulta importante analizar entonces la relación bidireccional del derecho internacional y el derecho interno y la forma en que aquél debe ser incorporado al derecho doméstico para facilitar el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas. En virtud del principio de soberanía de los Estados, el derecho internacional general no impone a la comunidad internacional un sistema específico para su incorporación al ordenamiento interno, resultando indiferente si se utiliza el sistema monista o dualista<sup>42</sup>. Sin embargo, tratándose del DIDH debemos considerar la naturaleza específica de los tratados en materia de derechos humanos, cuyas obligaciones son contraídas por los Estados hacia las personas y no hacia la comunidad internacional; lo cual inclina la balanza hacia el sistema monista.

---

40 Ídem

41 Ibídem, Pág. 18

42 El dualismo postula la independencia entre las esferas normativas nacional e internacional, por lo que se requiere un acto de recepción del derecho internacional en el ordenamiento interno. El monismo apunta hacia la integración automática del derecho internacional al derecho interno, sin necesidad de que exista un acto formal de recepción, en el entendido que en caso de conflicto, prevalece el derecho internacional.

A saber, el objeto y fin último de los tratados de derechos humanos radica en proteger los derechos fundamentales de las personas, por lo tanto, los Estados (en estricto acato al principio *pacta sunt servanda*) deben emplear todos los medios y mecanismos que el derecho interno le provee para asegurar el cumplimiento de la normativa internacional. Así, tomando en cuenta que el derecho internacional de los derechos humanos se basa en la dignidad inherente al ser humano, aceptar interpretaciones contrarias al respecto provenientes del derecho internacional y del derecho interno sería incompatible con el objeto y fin último de los tratados de derechos humanos, pues la dignidad humana es un absoluto irreductible que no puede ser sujeto a discrecionalidades interpretativas y restrictivas en sede interna. Es por ello que, de incorporarse de manera automática el derecho internacional al derecho interno (como postula el sistema monista), se favorece no solo la creación de un marco uniforme de protección de derechos humanos, sino que se facilita el acceso a recursos internos para hacer exigible de manera inmediata el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que el PIDCP no impone necesariamente la obligación de incorporar el pacto como tal al derecho interno, sin embargo, considera el comité, “las garantías reconocidas en el Pacto pueden estar mejor protegidas en los Estados en los que el Pacto pase a ser parte del orden jurídico interno automáticamente o mediante recepción específica”<sup>43</sup>. Profundizando al respecto, el Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales ha determinado que aunque el pacto no obligue formalmente a los Estados a incorporar sus disposiciones a la legislación interna, esta solución es aconsejable. La incorporación directa evita los problemas que podrían derivarse de la traducción de las obligaciones del tratado para incluirlas en la legislación nacional, y permite a los interesados invocar directamente los derechos reconocidos en el pacto ante los tribunales nacionales. Por estas razones, el Comité recomienda firmemente la adopción formal del Pacto o la incorporación a la legislación nacional.<sup>44</sup>

En el caso de México –y, en general, en toda la región latinoamericana– no hay mayor dificultad al respecto, puesto que los derechos humanos provenientes de fuente internacional no sólo se incorporan al derecho interno, sino que adquieren rango constitucional o se integran al bloque de constitucionalidad. El problema radica en encontrar la manera de que, tal como las disposiciones

<sup>43</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 31 ‘Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto’. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 13

<sup>44</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 9. ‘La aplicación interna del Pacto’. E/C.12/1998/24., Párr. 8

de los tratados de derechos humanos se aplican de manera directa en el ordenamiento mexicano, las decisiones de los organismos cuasijurisdiccionales de protección de derechos humanos (y, en particular las acciones urgentes del Comité CED) sean aplicadas también de manera directa<sup>45</sup>, o bien, exista un cauce judicial a través del cual exigir su implementación.

## 2. El deber de adoptar medidas judiciales para implementar las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos

Una interpretación de buena fe de la obligación general de “adoptar medidas” para dar cumplimiento efectivo a los derechos protegidos en el tratado nos lleva a concluir que las decisiones emitidas por los organismos internacionales deben ser incorporadas al ámbito interno para facilitar su implementación. Recordemos que la intención de incorporar los derechos humanos de fuente internacional a la norma interna es la de extender a estos derechos la misma tutela administrativa y judicial que ordinariamente puede hacerse valer para la defensa de los derechos constitucionales, tales como el juicio de amparo; en similar sentido, la incorporación directa de las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos facilitaría su implementación a través de la activación de los mecanismos nacionales de protección.

Es importante resaltar que el derecho internacional público, a diferencia del derecho interno, carece de mecanismos judiciales para exigir la implementación de sus decisiones; para ello depende necesariamente de la colaboración de los Estados para que, a través de la “adopción de medidas”, se garantice su implementación. Así, la obligación común impuesta por los tratados de derechos humanos respecto al deber de adoptar las disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos por el tratado respectivo, señalan que dichas medidas no son sólo “legislativas”, sino de “otro carácter” también. Las medidas judiciales entran en esta categoría de “otras medidas”, ya que es a través del juez nacional que se puede dotar de efectividad en el ámbito nacional a la protección internacional.

---

<sup>45</sup> Por ejemplo, en Colombia la Corte Constitucional ha establecido que que “las medidas cautelares adoptadas por la CIDH se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno”. T-558 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

Por lo tanto, existe un deber de los Estados de adoptar las medidas judiciales necesarias para garantizar la efectividad de los derechos protegidos por instrumentos internacionales a través de su implementación, lo cual se hace extensivo a las decisiones que emitan los organismos internacionales autorizados para ello. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos ha establecido que:

*“[...]Al pasar a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y, en virtud del artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a garantizar un recurso efectivo y ejecutorio cuando se compruebe una violación. A este respecto, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité.”<sup>46</sup>*

También en otras ocasiones el Comité de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben hacer uso de todos los medios a su alcance para dar efecto a las decisiones emitidas por éste. Por ejemplo, en las observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia, el comité señaló que el Estado “debe adoptar las medidas necesarias para aplicar plenamente los dictámenes en los que el Comité haya establecido que hubo una violación del Pacto y que todavía no hayan sido aplicados, de manera que se garantice un recurso efectivo cuando haya habido una violación del Pacto, de conformidad con su artículo 2, párrafo 3.”<sup>47</sup> En sentido similar, en las observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Uruguay, el Comité instó al Estado a establecer “un procedimiento específico para garantizar el pleno cumplimiento de los dictámenes emitidos por el Comité con arreglo al protocolo facultativo.”<sup>48</sup>

Aunque el comité no lo señale explícitamente, de la obligación de garantizar un “recurso efectivo y ejecutorio” cuando se compruebe una violación **puede entenderse como un reconocimiento implícito de la fuerza vinculante de sus decisiones finales.**<sup>49</sup> La doctrina ha apoyado esta aseveración. Por ejemplo, respecto a las decisiones del Comité de Derechos Humanos, Nowak

<sup>46</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 33. (2009) CCPR/C/GC/33., Párr. 14

<sup>47</sup> Comité de derechos humanos. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia. 17 de noviembre 2016. CCPR/C/COL/CO/7, párr. 7

<sup>48</sup> Comité de derechos humanos. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Uruguay. 2 de diciembre 2013. CCPR/C/URY/CO/5, párr. 5.

<sup>49</sup> Rosanne Van Alebeek and André Nollkaemper, ‘The Legal Status of Decisions by Human Rights Treaty Bodies in National Law’ in Helen Keller and Geir Ulfstein (eds). *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy* (CUP 2012), P. 39

señala que la referencia al artículo 2(3) del PIDCP es un ejemplo claro de que las decisiones del comité no son meras recomendaciones, sino que los Estados partes tienen la obligación de proveer a las víctimas de la violación un recurso efectivo y reparación.<sup>50</sup>

En el mismo sentido, Möller y Zayas han señalado que las decisiones del Comité tienen peso por sí mismas, y que es inconcebible que un Estado soberano actuando de manera voluntaria reconocería primero la competencia del Comité para determinar si éste ha violado sus obligaciones derivadas del PIDCP y luego sin mayor justificación simplemente ignoraría las decisiones derivadas de dicho Comité al respecto.<sup>51</sup> Scheinin profundiza más al respecto, señalando que la ausencia de provisiones específicas respecto a la naturaleza obligatoria de las decisiones de los Órganos de Tratados no significa que tales decisiones sean meras recomendaciones.

Las obligaciones derivadas del tratado son por sí mismas obligatorias, y el organismo internacional experto establecido por el citado tratado (es decir, el comité) es el más autorizado intérprete del tratado en cuestión; por lo tanto, una decisión emitida por el comité respecto a la violación del tratado debe ser entendida como una indicación al Estado parte de estar bajo la obligación de remediar la situación.<sup>52</sup>

**Por lo tanto, si existe un deber de garantizar un recurso efectivo para aplicar plenamente las decisiones emitidas por los órganos de tratados de Naciones Unidas, es lógico entonces que a nivel interno debe existir un recurso que permita dar cauce a la implementación de tales dictámenes y que las víctimas puedan acceder al mismo. En esto se traduce específicamente el deber de adoptar las medidas legislativas “o de otro carácter” que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el tratado correspondiente.**

<sup>50</sup> Nowak. UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary (Kehl and Rhein: Engel Verlag, 2005), P. 793

<sup>51</sup> Möller and De Zayas. 'United Nations Human Rights Committee Case Law', in D McGoldrick. The Human Rights Committee: Its role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights (Oxford Clarendon Press, 1994), P. 8

<sup>52</sup> M. Scheinin. 'The Work of the Human Rights Committee under the International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol', in R. Hanski and M. Scheinin (eds). Leading Cases of the Human Rights Committee (Turku: Abo Akademi University, 2003), P. 112

### 3. El deber de implementar las acciones urgentes del Comité CED en México

Como hemos venido argumentando, al firmar y ratificar los tratados internacionales de derechos humanos, los Estados se obligan a adoptar todas las medidas necesarias para su cumplimiento de buena fe. Dentro de estas medidas se encuentra la obligación de adoptar medidas jurisdiccionales, es decir, “que los tribunales adopten medidas tanto en la tramitación de los casos como en la resolución sustantiva a la luz del contenido y alcance de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales”.<sup>53</sup>

**En México, la implementación del DIDH en sede interna es posible a través del control de convencionalidad, en virtud del cual las y los jueces nacionales pueden aplicar de forma directa las disposiciones de los tratados de derechos humanos, dotándolas de efecto útil (effet util).**

La aplicación directa de estos tratados es posible gracias a la cláusula de recepción contenida en el artículo 1o constitucional, según el cual los tratados de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado mexicano pasan a ser parte del bloque de constitucionalidad, cuya vigilancia y protección corresponde precisamente al poder judicial.

En este sentido el Estado mexicano **ha reconocido ante el propio Comité CED que la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CIPDF) cuenta con jerarquía constitucional y sus disposiciones deben ser observadas y aplicadas por todas las autoridades, entre ellas el poder judicial.** Así lo manifestó en el informe sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas, en el ámbito de su jurisdicción, con fundamento en el artículo 29, primer párrafo:

*“[...] 22. Es importante recordar que, a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el texto del artículo 1º otorga una jerarquía constitucional en el orden jurídico mexicano a todas las normas de derechos humanos contenidas en los tratados, al establecer que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los que el Estado mexicano sea parte”.*

53 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 2.

**23. Como consecuencia de lo anterior, la Convención, junto con los demás tratados internacionales que contemplan la protección de derechos humanos, forma parte integrante del marco jurídico mexicano y sus disposiciones cuentan con jerarquía constitucional.**

[...]

**28. En cuanto a la operatividad de la Convención, al ser parte del ordenamiento jurídico interno, todas sus disposiciones pueden ser invocadas por los jueces nacionales. Más aún, existe la obligación de todos los jueces nacionales de ejercer un control de convencionalidad, es decir, de examinar las disposiciones legales internas a la luz de los tratados de los que México es parte, incluyendo la Convención sobre desaparición forzada.”<sup>54</sup>**

Sin embargo, algunos operadores judiciales y dependencias del poder ejecutivo han entendido, de manera equivocada, que el parámetro de regularidad constitucional se integra únicamente por el tratado ratificado, no así las decisiones o resoluciones que emanen del organismo internacional encargado de su interpretación y vigilancia –con excepción, claro, de las sentencias dictadas por la CoIDH–. **Al respecto hemos de recordar que, como mencionamos en la sección primera de este escrito, las interpretaciones de un instrumento internacional realizadas por un organismo experto autorizado son también vinculantes; más aún, las decisiones derivadas de un procedimiento cuasijurisdiccional en las cuales se considera que el Estado ha faltado a sus obligaciones con respecto al tratado son vinculantes.**

La incorporación directa de las decisiones de organismos internacionales al parámetro de regularidad constitucional es relevante también en función de que, a través de éstas, dichos organismos encuentran violaciones al tratado correspondiente que podrían implicar también violaciones a otras normas de rango constitucional.

**Efectivamente, el Comité CED a través de las acciones urgentes señala conductas estatales que son violatorias del tratado, pero que también pueden ir en contra del propio derecho interno, tornando así doblemente exigible la observancia de las medidas ordenadas por el Comité. En este sentido, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, en cuanto**

<sup>54</sup> Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Presentado ante el Comité CED por México, 17 de abril de 2014.



**a la obligatoriedad de las decisiones finales derivadas de un proceso de comunicación individual ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, determinó que:**

*“Dichas observaciones tienen la virtualidad de llamar la atención sobre situaciones en las que se encuentran en peligro no sólo los derechos humanos protegidos por el instrumento internacional, sino también los derechos fundamentales constitucionales garantizados por nuestra Carta Política. En esta medida, los dictámenes proferidos por los organismos internacionales deben ser analizados por las autoridades internas con el fin de adoptar las medidas orientadas a corregir las actuaciones que dan lugar a las recomendaciones, y el juez de tutela puede adoptar las medidas de protección inmediatas que resulten necesarias para salvaguardar los derechos fundamentales constitucionales involucrados.”<sup>55</sup>*

En sentido similar, el Tribunal Supremo de España, respecto a la obligatoriedad de los dictámenes del Comité de la CEDAW en sede nacional, señaló:

*“No hay obstáculo para que la lesión de diversos derechos reconocidos por la Convención y que declara el Dictamen del Comité de la CEDAW, pueda y deba ser un elemento determinante para acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos fundamentales de toda persona en el ordenamiento jurídico español, como resulta de la circunstancia de que los tratados y acuerdos internacionales que amparan ese Comité, además de ser Derecho interno propio con la jerarquía reconocida constitucionalmente, son también instrumentos hermenéuticos de los derechos fundamentales de la Constitución Española[...].”<sup>56</sup>*

Ahora bien, es importante tomar en consideración que la obligación de adoptar medidas para dar cumplimiento efectivo a los derechos reconocidos en los tratados internacionales no se agota con la mera adopción de medidas. **En virtud del principio de buena fe consagrado en la Convención de Viena, un Estado Parte que suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, tiene la obligación de**

<sup>55</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-385 de 2005. Véase también Corte Constitucional de Colombia SU-378 2014, párr. 4.3; donde la Corte concluye que **“las observaciones que profiera el Comité de Derechos Humanos deben observarse y ejecutarse por el Estado Parte de buena fe, y es del resorte del juez constitucional pronunciarse sobre la existencia de una amenaza o violación a los derechos fundamentales cuando las circunstancias que subyacen a las recomendaciones internacionales ameriten su intervención”**.

<sup>56</sup> Tribunal Supremo de España. Op. Cit., P. 25

**“realizar sus mejores esfuerzos” para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en el tratado.** Esta obligación de “realizar los mejores esfuerzos” constituye en sí misma una obligación de comportamiento a la luz de la cual debe ser evaluada la actuación del Estado parte.

En este orden de ideas, cuando se trata de implementar en sede interna las decisiones emitidas por los comités creados para vigilar el cumplimiento de un tratado, la valoración de la actuación del Estado al respecto debe considerar el deber que tiene éste de “realizar sus mejores esfuerzos”. Al respecto, el Comité DESC señala que “[s]i bien corresponde a cada Estado Parte decidir el método concreto para dar efectividad a los derechos del Pacto en la legislación nacional, los medios utilizados deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones por el Estado Parte”. Por lo tanto, señala el comité “[l]os medios elegidos están sometidos también a consideración dentro del examen del Comité sobre el cumplimiento por el Estado Parte de las obligaciones que le impone el Pacto”.<sup>57</sup>

En el mismo sentido el Comité DESC señala en su Observación General No. 3, que: “[...] el compromiso contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 2 en el sentido de “adoptar medidas”, compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración. El significado cabal de la oración puede medirse también observando algunas de las versiones dadas en los diferentes idiomas. En inglés el compromiso es “to take steps”, en francés es “s’engage à agir” (“actuar”) y en español es “adoptar medidas”. Así pues, si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del pacto para los Estados interesados. **Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el pacto.**”<sup>58</sup> (Subrayado nuestro).

En el caso de México, el poder judicial tiene el deber y facultad de ejercer el control de convencionalidad, el cual le permite implementar de manera directa el contenido de los tratados de derechos humanos en el derecho interno. Sin embargo, como fue abordado anteriormente, es necesario implementar las decisiones que emanan de los organismos de vigilancia creados por instrumentos internacionales de derechos humanos para asegurar

<sup>57</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 9. E/C.12/1998/24 (1998), Párr. 5

<sup>58</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 3. E/C.12/1998/24 (1998), Párr. 2

que los derechos contenidos en el tratado en cuestión sean garantizados efectivamente al interior del país; de lo contrario no puede considerarse que el Estado está realizando “sus mejores esfuerzos” para hacer efectivos los derechos reconocidos en los tratados.

De todo lo anteriormente expuesto es posible colegir que existe una obligación de las autoridades mexicanas de incorporar al parámetro de regularidad constitucional no solo el tratado, sino las decisiones que los organismos internacionales competentes emiten respecto a su interpretación y observancia. **Al ser parte del llamado bloque de constitucionalidad, tales decisiones (como las acciones urgentes) son susceptibles de implementación al posibilitar su protección a través de los recursos judiciales nacionales, lo cual es condición necesaria para cumplir con la obligación internacional de adoptar todas las medidas necesarias (incluida las judiciales) para dar cumplimiento efectivo a los derechos protegidos por las normas internacionales.**

Al respecto, hemos señalado como un precedente importante y buen ejemplo la actuación del Juzgado Quinto de Distrito en Los Mochis, Sinaloa, cuya decisión realiza una lectura correcta al valor jurídico que tienen en el derecho interno tanto la Convención como las acciones urgentes. Nos referimos al juicio de amparo 64/2018, promovido por IDHEAS en representación de tres jóvenes desaparecidos forzadamente<sup>59</sup>, en el cual el Juez Quinto de Distrito en el estado de Sinaloa, Juan Enrique Parada Seer, al resolver la pretensión de los demandantes consistente en **“la omisión de implementar los requerimientos en materia de investigación, búsqueda de personas desaparecidas y cumplimiento de las Acciones Urgentes AU 157/2015, 158/2015 y 159/2015 pronunciadas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas”**, consideró:

*“[...] partiendo de una interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adminiculado con la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contras las Desapariciones Forzadas es parte del marco jurídico del país, se considera que la omisión en ejecutar las órdenes de aprehensión viola el derecho de las víctimas directas o indirectas como en este caso a los quejosos de conocer la verdad y ser resarcidas en el daño, con lo cual trasgrede los derechos fundamentales consagrados en los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que al estar reconocidos por ésta como los mecanismos jurisdiccionales*

59 <https://www.idheas.org.mx/casos-derechos-humanos/desaparicion-forzada-y-de-particulares/familia-marin-yan/>

*internacionales que pueden ayudar a combatir problemáticas estructurales e incluso revertir la impunidad frente a las violaciones de derechos humanos.*

*Además de que, las recomendaciones efectuadas por el Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas, son encaminados al objetivo fundamental de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas que es combatir este delito, que en México, que es que las personas cuenten con las garantías individuales para acceder a la justicia y conocer la verdad de lo sucedido y el paradero de sus familiares, siendo que tales circunstancias fueron analizados por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso “Rosendo Radilla Pacheco”, sentencia que para el Estado Mexicano es de carácter obligatoria.*

*Por tanto, al estar acreditada la violación a los derechos fundamentales, **lo procedente es conceder el amparo y la protección de la justicia de la unión a ---, por su propio derecho y en su carácter de --- de David Mendoza Marín, Alfredo Elías Marín Bustos y Marga Marín Yan, contra los actos atribuidos a las autoridades responsables consistentes en la omisión de cumplimentar las órdenes de aprehensión, trastocando además las recomendaciones efectuadas por el Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas.***

En sentido contrario a dicha determinación se refleja la determinación que ocupa a la SCJN, pues la **Jueza A Quo en la sentencia de amparo que nos ocupa consideró que “las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos no tienen el carácter de vinculantes al no existir una obligación legal de su acatamiento forzoso, ni un procedimiento constitucionalmente creado hasta el momento para lograr asignarles ese carácter.”** Sin embargo, debemos recordar la obligación del Estado de realizar sus mejores esfuerzos para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos, concatenada con el impedimento establecido por la regla general de derecho internacional en virtud de la cual un Estado no puede justificar el incumplimiento de sus obligaciones bajo el argumento de que el sistema jurídico interno no le autoriza a hacerlo<sup>60</sup>.

60 CVDT, Artículos 26 y 27

Al respecto, debemos tener en cuenta que si el sistema jurídico interno de un Estado no le permite o facilita a la autoridad judicial garantizar la efectividad de los derechos de fuente internacional, en virtud del principio de buena fe, dicha autoridad está obligada a adoptar las medidas necesarias (judiciales en este caso), y realizar sus mejores esfuerzos para superar tal impedimento y garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas. Por ejemplo, en el Caso Carreño, citado anteriormente, el Tribunal Supremo de España destacó que existía una obligación estatal de dar cumplimiento al dictamen del Comité de la CEDAW, y dada la inexistencia en el Derecho español de un cauce procesal propio para el instar el cumplimiento de los Dictámenes del Comité de la CEDAW, el tribunal debía encontrar ese cauce –necesario para hacer valer el reconocimiento de la vulneración de los derechos de la víctima– en la aceptación del dictamen del comité como presupuesto válido para formular la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.<sup>61</sup>

Así, en esta ocasión la SCJN tiene la oportunidad de dar cauce a la implementación de las acciones urgentes del Comité CED (y, en general de los dictámenes, de las decisiones de los organismos internacionales cuasijurisdiccionales) a través del juicio de amparo, recurso idóneo por excelencia para la protección de los derechos fundamentales. **De reconocerse el carácter vinculante de las acciones urgentes, como ha sido ampliamente argumentado a lo largo de este escrito, se integrarían éstas al parámetro de regularidad constitucional en virtud del cual todo acto de autoridad es evaluado. De esta manera, las acciones urgentes se tornarían exigibles e implementables, no sujetas a la discrecionalidad en su acatamiento como lo sugirió la A Quo. Solo así podría concluirse que México provee a las personas sujetas a su jurisdicción un “recurso efectivo y ejecutable”, condición necesaria para cumplir con las obligaciones internacionales contraídas en virtud de la firma y ratificación de la CIPDF.** <sup>62</sup>

La observancia obligatoria de las acciones urgentes del Comité CED deriva también del deber constitucional de toda autoridad judicial de procurar en todo momento la protección más amplia a las personas. Efectivamente, recordemos que en virtud del artículo 1o constitucional, las autoridades deben procurar siempre en el ámbito de sus competencias la interpretación más amplia de las normas, de conformidad con el principio pro persona. En este sentido, se debe reconocer el trabajo especializado que el Comité CED realiza

<sup>61</sup> Gutiérrez Espada., Op. Cit.píe pagina 14, Pág. 849

<sup>62</sup> Existe práctica en la región en este sentido. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que la acción de tutela puede convertirse en el mecanismo idóneo para dar cumplimiento efectivo a las medidas cautelares emitidas por organismos internacionales, en tanto ambos instrumentos apuntan a prevenir un daño irreparable a los derechos humanos. Véase <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-078-13.htm>

en materia de desaparición forzada, específicamente a través de las acciones urgentes, cuyo objetivo consiste en salvaguardar la integridad física de las personas desaparecidas y sus familiares. **El ejercicio de las atribuciones concedidas al Comité CED por la CIPDF le ha permitido a éste dotar de contenido específico la obligación del Estado de garantizar el derecho de las personas a no ser sometidas a desaparición forzada, así como la obligación de búsqueda y localización de una persona desaparecida, ampliando así el margen de protección que el propio tratado provee. Por lo tanto, cuando se trata de desaparición forzada, es viable inferir que el estándar más alto de protección proviene de un mecanismo especializado en la materia, como el Comité CED, por lo que en virtud del principio pro persona tales estándares deberán complementarse con los nacionales.**

Por todo lo anteriormente esgrimido es posible concluir que, en virtud de las obligaciones internacionales de aplicación e interpretación de buena fe de los tratados, el deber de adoptar las medidas necesarias y realizar los mejores esfuerzos para garantizar la efectividad de los derechos en el derecho interno, y el deber de procurar siempre en favor de las personas la protección más amplia, la SCJN debe reconocer el carácter vinculante de las acciones urgentes del Comité CED –y, en general, de todos los organismos internacionales expertos, especializados y autorizados de protección de derechos humanos– y facilitar la implementación de las mismas a través del Juicio de Amparo.

## CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con el informe anual de Comité CED de 2018, desde el año 2012 al 18 de abril de 2019 recibió 659 peticiones de acciones urgentes, quedando registradas 570. Para el año 2020 se ha registrado un total de 889 acciones urgentes en el mundo, de las cuales 361 son sobre México, es decir, 40.60%.<sup>63</sup>

Este vasto universo de peticiones presentadas al Comité CED por parte de personas sujetas a la jurisdicción del Estado mexicano ha permitido conocer el contexto generalizado de desapariciones forzadas imperante en el país, así como las principales falencias del Estado respecto a la búsqueda y localización de las personas desaparecidas.

---

<sup>63</sup> <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/ced/pages/cedindex.aspx>

La recurrencia constante al Comité CED para la emisión de acciones urgentes es consecuencia de las omisiones de las autoridades competentes en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones nacionales e internacionales relativas a la búsqueda e investigación de casos de desaparición forzada. Pero, al mismo tiempo, es una muestra de la importancia de contar con mecanismos internacionales de protección de derechos humanos que permitan a las y los individuos demandar la protección de sus derechos humanos cuando el Estado incumple su obligación constitucional. Sin embargo, no basta contar con tales mecanismos internacionales de protección, es necesario además que los Estados se comprometan a hacer efectivas las decisiones y resoluciones en favor de las víctimas de los derechos protegidos.

Una reacción completamente pasiva frente a las acciones urgentes emitidas por el Comité CED, que implique una omisión en la adopción de medidas encaminadas a poner en práctica las recomendaciones, es incompatible con el principio de buena fe, y como tal constituye una nueva violación de la misma Convención, así como de las obligaciones del Estado según los postulados del derecho internacional general.

Es importante poner en perspectiva que la protección internacional de los derechos humanos ha sido concebida precisamente para proteger a las personas del ejercicio arbitrario del poder soberano del Estado. En esta ocasión, como lo ha venido realizando, la SCJN tiene la oportunidad de continuar a la vanguardia de las cortes más avanzadas en la materia y sentar bases sólidas en este nuevo paradigma de justiciabilidad de los tratados internacionales de derechos humanos y de las decisiones emitidas por los organismos internacionales creados por esos mismos tratados.

Señores Ministros y Ministras de la Primera Sala de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, agradecemos la atención al presente escrito.

Saludos cordiales:



# FIRMANTES

## **Colectivos de Víctimas:**

Colectivo Solecito de Veracruz, Coordinadora Lucía Díaz Genao.

## **Organizaciones nacionales e internacionales:**

Idheas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C. ("Idheas"). Director General Juan Carlos Gutiérrez Contreras;

Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 A. C., ("ARTICLE 19"). Oficina Regional para México y Centroamérica, Gabriela Castillo;

Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C. ("CEDHAPI"). Coordinador General Maurilio Santiago Reyes;

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos ("CMDPDH"). Director Ejecutivo José Antonio Guevara Bermúdez;

Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca A.C. Equipo Directivo Yesica Sánchez Maya;

Documenta Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C. ("Documenta"). Directora General María Sirvent Bravo;

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. ("Fundar"). Coordinador del Área de Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad Humberto Guerrero;

Organización Mundial Contra la Tortura ("OMCT"). Asesora en derechos humanos para América Latina del Secretariado Internacional de la OMCT, Helena Solà Martín;

Red Internacional de Derechos Humanos ("RIDH") en Ginebra, Suiza. Director Ramón Muñoz Castro.

TRIAL International, Director Philip Grant.