

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: 05/2021
MAGISTRADA INSTRUCTORA:
MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO.
SECRETARIA:
JESSICA NAILEA GALLEGOS GONZÁLEZ.

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a (24) veinticuatro de marzo de (2022) dos mil veintidós.

Vistos para resolver en definitiva los autos de la Acción de Inconstitucionalidad **05/2021**, promovida por la **COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**, en contra de la **FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO**; y,

RESULTANDOS:

PRIMERO. El Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Doctor **HUGO MORALES VALDÉS**, promovió Acción de Inconstitucionalidad en contra del acuerdo por que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha (02) dos de noviembre de (2021) dos mil veintiuno.

SEGUNDO. Por auto de fecha (13) trece de diciembre de (2021) dos mil veintiuno, la Magistrada María del Carmen Galván Tello, instructora del procedimiento, ordenó dar vista con la demanda y sus anexos a la autoridad responsable FISCALIA

GENERAL DEL ESTADO DE COAHUILA, a través del Doctor GERARDO MÁRQUEZ GUEVARA, en su carácter de Fiscal General del Estado, para que dentro del plazo concedido rindiera informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma cuya invalidez se reclama, o bien en su caso, la improcedencia de la acción.

De igual forma, se ordenó hacerles saber a los terceros interesados Congreso del Estado y el Ejecutivo del Estado, este a través del Titular de la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila de Zaragoza, de la demanda de mérito.

TERCERO. Efectuadas que fueron las vistas ordenadas, el Doctor GERARDO MÁRQUEZ GUEVARA, Titular de la Fiscalía General del Estado de Coahuila, presentó el informe correspondiente mediante el oficio número FGE-102/2022 de fecha (04) cuatro de febrero de (2022) dos mil veintidós, mientras que el Licenciado RICARDO MARTÍNEZ LOYOLA, Titular de la Comisión de Búsqueda del estado de Coahuila de Zaragoza el desahogó la vista ordenada mediante oficio número CBE/456/2022, en fecha (08) ocho de febrero de la presente anualidad, sin que el tercero interesado Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, hubiese comparecido al procedimiento.

CUARTO. Luego, mediante acuerdo de fecha (15) quince de febrero de (2022) dos mil veintidós y se dio un plazo de (05) cinco días, para que presentaran los alegatos correspondientes, si así era su deseo. Así mediante escrito presentado en fecha (28) veintiocho de febrero de (2022) dos mil veintidós, el Presidente de de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Doctor HUGO MORALES VALDÉS, presentó los alegatos de su intención, sin que ninguna otra parte así lo hiciera, por lo que se les declaró precluído su derecho a hacerlo.

QUINTO. Por acuerdo de fecha (04) cuatro de marzo de (2022) dos mil veintidós, la Magistrada Instructora convocó a audiencia pública a los *AMICUS CURIAE*, además de solicitar copias certificadas de la audiencia pública celebrada dentro de la Acción de Inconstitucionalidad Local 03/2021 de fecha (20) veinte de septiembre de (2021) dos mil veintiuno en donde se tuvo la participación de los *AMICUS CURIAE* y la videograbación de la misma.

Por lo que, allegadas dichas constancias y llevada a cabo la audiencia respectiva en fecha (10) diez de marzo de (2022) dos mil veintidós, la Magistrada Instructora citó a las partes para oír sentencia, y presentado el proyecto de resolución, la

referida Acción de Inconstitucionalidad se resuelve conforme a los siguientes:

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. ANTECEDENTES.

1. El acto reclamado.

1.1. El acto que este Tribunal Constitucional Local tiene como reclamado, consiste en la reforma y adición de diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, mediante el cual se reincorpora la Unidad de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas, así como las facultades y atribuciones de dicha unidad administrativa.

1.2. En efecto, el martes (02) dos de noviembre de (2021) dos mil veintiuno se publicó el acuerdo por el que se reforman diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el Periódico Oficial del Estado, tomo CXXVIII, número 88, que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

1.3. Y en los considerandos, se dice:

Que el 21 de mayo del 2021 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, en el que no se incorporó regulación respecto a la Unicidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en virtud de la creación de la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila, como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, con competencia para conocer sobre la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas en todo el estado. Y a fin de colaborar en las tareas de búsqueda de personas desaparecidas, se dotó a la Comisión, de agentes del Ministerio Público y agente de investigación especializados en la materia.

La Fiscalía General del Estado como institución de buena fe, cuya misión es promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, los derechos humanos y los intereses tutelados por la ley, a fin de prevalecer el Estado de Derecho y cumpliendo con la obligación Constitucional de interpretar los derechos humanos favoreciendo a las personas la protección más amplia, en concordancia con el principio de progresividad de los mismo, con la finalidad de preservar los derechos de las personas desaparecidas, y ante las voces, principalmente de los colectivos formados por víctimas, organismos de derechos humanos, comunidad académica de investigación y la opinión pública, sobre el reconocimiento, continuidad y operación de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado, instrumento cuya creación fue impulsado por las familias, quienes han valorado los avances y resultados obtenidos en la localización de personas, resulta idónea la conservación de la referida Unidad.

La Fiscalía General del Estado, respecto de la no incorporación de la Unidad de Búsqueda de Personas, en el vigente Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía, buscó fortalecer las acciones de la Comisión Estatal de Búsqueda con la incorporación en todo el estado de unidades de investigación criminal para multiplicar los resultados positivamente. Con ello, se reconoce la progresividad de los derechos adquiridos por parte de las personas y colectivos en el estado, en materia de coordinación, medición, supervisión y participación.

Es dable mencionar un aspecto técnico jurídico que es esencial destacar, pues, si bien es cierto el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, tenía como propósito la supresión de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en la realidad eso no aconteció, ya que el

artículo sexto transitorio, establece una condición suspensiva, consistente en reformar la Ley Orgánica que rige a la Fiscalía General de Coahuila; que hacer constitucional de nuestro Congreso Local, que aún no se ha concretado; y en ese contexto, formal y materialmente, continua operando la señalada Unidad administrativa.

Por ello es necesario, readecuar e incorporar en el actual Reglamento de la Estructura Ministerial Coahuilense, la normatividad que ya existía para mantener, facultar y dar competencia legal a la citada Unidad, con la finalidad de restablecer integralmente al Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la que se encontraba prevista en el artículo 58 del derogado Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado; y con ello, continuar con la operatividad que viene ejerciendo la misma.

1.4. Así, el artículo cuarto transitorio de dicho Reglamento establece:

Se deja sin efectos el transitorio sexto del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el viernes 21 de mayo del 2021, así como aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto.

1.5. En ese contexto, el ombudsman local refiere que se vulnera el derecho a la participación social de las personas desaparecidas, sus familias y la sociedad en general, pues no se tomó en cuenta la participación ni la voz de los colectivos y familiares víctimas de desaparición, para hacer dichas adiciones y reformas que reestablecen la Unidad de Búsqueda.

1.6. A su juicio, resulta crucial la participación de los grupos en situación de vulnerabilidad para establecer los asuntos a incorporar en las agendas gubernamentales y para incidir en la definición misma del problema, pues en el caso de Coahuila, la participación social en la planificación de políticas públicas resulta una herramienta valiosa para identificar adecuadamente las necesidades a nivel local o comunitario, y contribuir a la efectividad, justicia y equidad de las mismas, así como una mayor legitimidad de la alternativa elegida.

1.7. Por lo que, con base en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Justicia Constitucional Local, este Tribunal CL examinará en su conjunto los agravios expresados por la parte actora, pero en suplicencia de la queja desde este momento corrige el error de no precisar con exactitud el artículo del acto reclamado ni invocar las normas correctas de la Constitución Local que, en todo caso, este Tribunal examinará de la manera más amplia para identificar si en la parte en que se impugna el reglamento impugnado resulta o no inconstitucional.

1.8. En efecto, la parte actora funda su demanda en el artículo 158, fracción II, número 3, inciso d)¹ de la Constitución

¹ “**Artículo 158.** La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.
[...]

Local, no obstante, este Tribunal Constitucional Local advierte que la norma local aplicable al caso concreto es la prevista en el inciso b), que refiere que la acción de inconstitucionalidad procederá contra “*Los reglamentos, acuerdos, decretos y demás normas administrativas de carácter general expedidas por el poder Ejecutivo, organismos públicos autónomos y demás entidades públicas con facultad reglamentaria*”, para examinar si en el caso concreto existe o no una inconstitucionalidad de la norma impugnada, para proteger o no los derechos de las víctimas de desaparición, en específico para determinar si existe una vulneración al derecho de participación de las víctimas.

1.9. Derechos

1.10. En primer lugar, es importante precisar que este Tribunal Constitucional Local procederá a identificar, a partir de la

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

3. Procederán contra:
[...]

d) Las normas de carácter general que expidan los organismos públicos autónomos. [...]"

causa de pedir del actor, el marco legal aplicable que reconoce el derecho en disputa, a saber: el derecho a la participación de las víctimas.

1.11. El derecho a la participación ciudadana está previsto en los artículos 7° párrafo décimo octavo ~~el cual fue reformado y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza en fecha (21) veintiuno de enero de (2022) dos mil veintidos~~ y fracción X, así como el 8°, de la Constitución Local, que en lo conducente dicen:

Artículo 7. (...) Las personas desaparecidas y quienes hayan sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición, tienen derecho a buscar y a ser buscadas, a una búsqueda inmediata y efectiva, a la localización de la persona desaparecida, a ser identificada, reintegrada o restituida en forma digna a su núcleo familiar; a la participación social, a conocer la verdad, a la justicia, a la protección judicial efectiva, a la reparación integral del daño y a las garantías de no repetición. El Estado garantizará estos derechos.

Artículo 7º- X. Los tribunales y las personas juzgadoras deberán garantizar, según la naturaleza de cada juicio, la figura del *amicus curiae* en el debido proceso para posibilitar la cultura de los derechos humanos, la participación ciudadana, así como la opinión y colaboración de los expertos y la sociedad civil para deliberar en forma pública las cuestiones de justicia a resolver. Quien desee actuar como *amicus curiae* podrá hacerlo a través de cualquiera de los medios autorizados por la autoridad judicial conforme al derecho de participación ciudadana.

Las personas juzgadoras podrán convocar de manera pública en los juicios que presidan o instruyan la recepción de escritos, comunicaciones, audiencias públicas, alegatos de proyectos públicos de sentencias o cualquier otra forma de justicia abierta, en los términos, condiciones y límites que autoricen durante el proceso.

Artículo 8º. (...) Corresponde a los poderes públicos del estado y de los municipios y a los organismos públicos autónomos,

promover e instrumentar las garantías necesarias para que sean reales, efectivas y democráticas, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, la justicia social, la paridad y todos los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano, de todas las personas y de los grupos en que se integran; facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social del estado; así como remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno desarrollo de estos derechos fundamentales.

(...) La ley establecerá las formas, términos y procedimientos de los instrumentos de participación ciudadana y comunitaria, para garantizar el derecho a participar en la vida pública del estado y de los municipios.

1.12. Así como también en los artículos 11 fracción II y 224 de la Carta de Derechos Civiles de Coahuila de Zaragoza, los cuales establecen:

Artículo 11. Los principios que rigen la política pública con enfoque de derechos humanos son:

II. La participación social y de expertos.

Artículo 224. Las personas desaparecidas y sus familias víctimas indirectas tienen derecho a la personalidad jurídica, la verdad, la justicia, la participación ciudadana, la protección retrospectiva de la ley más favorable, la búsqueda efectiva, la reparación integral de daño, la memoria, las garantías de no repetición y, en general, la protección especial para erradicar la situación de vulnerabilidad de víctimas y su círculo familiar o personal afectado bajo una perspectiva de derechos humanos con un mínimo vital de nivel de vida digna.

1.13. Sujeto

1.14. Conforme a la causa de pedir de la parte actora, este Tribunal Constitucional Local estima que el sujeto de

protección de la ley que se reclama en la presente acción de inconstitucionalidad son de manera específica *“las personas en situación de víctima por una desaparición”* que deben definirse, a partir del principio pro persona, de la manera más amplia conforme a un estándar de mayor protección para que ninguna persona quede desamparada en forma arbitraria.

1.15. En tal sentido, para examinar el ámbito de protección debe tenerse en cuenta una definición amplia de las personas desaparecidas como sujetos de protección efectiva que exige el artículo 7º de la Constitución Local, conforme a las mejores definiciones de la persona en situación de víctima de una desaparición, que de conformidad con el artículo 24, párrafo 1, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas se entiende a *“la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada”*.

1.16. En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el concepto de víctima de desaparición forzada ha ido evolucionando. En principio se consideraba como víctima en sentido restringido solamente a la persona

desaparecida². Luego determinó que los familiares también podían ser considerados como víctimas. En el caso *Blake vs. Guatemala* señaló que *“la violación de la integridad psíquica y moral de dichos familiares es una consecuencia directa de su desaparición forzada. Las circunstancias de dicha desaparición generan sufrimiento y angustia, además de un sentimiento de inseguridad, frustración e impotencia ante la abstención de las autoridades públicas de investigar los hechos”*³, por lo que condenó la responsabilidad internacional del Estado de Guatemala por la violación de las garantías judiciales y la integridad psíquica y moral de los familiares del desaparecido.

1.17. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, asimismo, ha ampliado la posibilidad de que los familiares puedan ser encontrados como víctimas directas de otras violaciones que puedan ser acreditadas dentro del proceso como la tortura⁴.

1.18. En cuanto a los grupos o colectividades, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que en los casos de graves violaciones de derechos humanos se presentan una diversidad de afectaciones tanto en la esfera individual como

² Véase Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras* [29 de julio de 1988].

³ Véase Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala* [24 de enero de 1998] párr. 114.

⁴ Véase Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y otros “Desaparecidos del Palacio de Justicia” Vs. Colombia* [14 de noviembre de 2014] párr. 513.

colectiva, se causan alteraciones en las dinámicas de sus familias y sus comunidades, por lo cual, ha considerado que debe repararse el daño colectivo⁵. Por ejemplo, en el caso *Campo Algodonero* ordenó al Estado Mexicano como medidas de reparación: 1) levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de violencia de género en Ciudad Juárez; 2) adecuar el Protocolo Alba; y, 3) la creación de una página electrónica con información de mujeres, jóvenes y niñas desaparecidas en Chihuahua⁶, las cuales son medidas tendientes no sólo a reparar a las víctimas directas sino también para reconstruir el tejido social.

1.19. En el ámbito nacional, la Ley General de Víctimas hace una distinción entre víctimas directas e indirectas. Se refiere a las víctimas directas como aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos.

1.20. Define como víctimas indirectas, por otra parte, a los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima

⁵ Véase Corte IDH. *Caso De La Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala* [24 de noviembre de 2009] párr. 226.

⁶ Véase Corte IDH. *Caso González y otras "campo algodonoero" Vs. México* [16 de noviembre de 2009] párr. 226.

directa que tengan una relación inmediata con ella. Además señala como víctimas a los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos.

1.21. Dentro de la doctrina se ha dicho que considerar que los grupos, colectividades y, en general, la sociedad son víctimas de desaparición forzada se constituye como un mecanismo a través del cual, la sociedad afronta sus procesos históricos y asume una tarea de búsqueda e identificación de víctimas, teniendo de presente la necesidad de conocer el contexto en el que ocurrieron las violaciones, los móviles y demás datos relevantes que permitan cuantificar el número de víctimas, su posible localización e identificación⁷. Lo que cobra especial relevancia en el contexto de Coahuila, en donde los colectivos de las familias han sido los principales actores e impulsores en la defensa de los derechos de las personas desaparecidas.

1.22. De igual forma, este Tribunal Pleno considera que las personas defensoras de víctimas de desaparición pueden

⁷ Véase La desaparición forzada de personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: estudio de su evolución, concepto y reparación a las víctimas. Carlos Mauricio López Cárdenas, Madrid, 2017, pág. 300. Disponible en internet: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/43591/1/T39006.pdf>

llegar a ser sujetos de protección amplia por su situación de riesgo grave por la naturaleza de su función a personas desaparecidas, por lo que una interpretación amplia de la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos exige en ciertos casos tenerlas como sujetos de derechos como víctimas por violación a su derecho a defender a las personas desaparecidas.

1.23. En suma, este Pleno con base en el artículo 1º de la Constitución Federal para efectos de determinar el ámbito de protección de los sujetos dentro de esta acción de inconstitucionalidad, establecerá una concepción garantista y progresiva de las “*personas en situación de víctimas de desaparición*” para incluir la persona desaparecida, a toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo e indirecto como consecuencia de una desaparición⁸, es decir, a los familiares o aquellas personas físicas que tengan una relación inmediata con ella, a los colectivos de familias de personas desaparecidas y a las personas defensoras que, con motivo de su función específica, corren situaciones de riesgo o daño que deben tutelarse en forma prioritaria.

1.24. La garantía de “juzgar con perspectiva solidaria”

⁸ Véase artículo 24, párrafo 1, de la Convención IPPDF.

1.25. El acceso a la justicia que pretende la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza, se debe examinar conforme a la cláusula constitucional de la tutela judicial efectiva a favor de personas vulnerables. Este Tribunal, por tanto, debe sujetarse a las reglas que la constitución local establece para determinar el acceso a la justicia, a partir de una interpretación estricta que motive una resolución clara, sencilla y comprensible de porqué las víctimas de desaparición y sus familias tienen derecho o no a que un tribunal, con objetividad e imparcialidad, juzgue su causa justa que pretende proteger su derecho a la búsqueda y a la participación social.

1.26. Este Tribunal reconoce que la *“Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano”* (2002) establece una serie de recomendaciones a los jueces latinoamericanos que sintetizan estándares y buenas prácticas de acceso a la justicia, para garantizar *“una justicia que proteja a los más débiles”*. Esta carta, a nuestro juicio, es una pauta relevante que los jueces locales podemos asumir conforme al principio de mayor protección de los derechos humanos previsto en el artículo 1º constitucional, no solo porque en su conformación han participado las más altas cortes iberoamericanas que se reúnen para generar consensos a partir del diálogo, el consenso

y las experiencias judiciales, sino porque los jueces locales somos libres en asumir esos criterios como pautas interpretativas de mayor protección judicial de los derechos fundamentales.

1.27. Nuestra Constitución Local, en su artículo 154, fracción II, numeral 4, establece además una serie de estándares locales que este Tribunal Constitucional Local debe observar para determinar el acceso a la justicia de las personas más débiles o vulnerables por medio de un *“trato judicial más favorable”*.

1.28. Juzgar con perspectiva solidaria, por tanto, exige una metodología estricta y flexible que los jueces locales debemos observar para guiar nuestras interpretaciones judiciales a la hora de examinar el acceso a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad bajo el principio de igualdad axiológica: es justo facilitar el acceso a la justicia a los más débiles, sin requisitos excesivos o desproporcionales en función de su condición vulnerable.

1.29. Es un deber jurídico de hacer efectivo el valor moral que la constitución local exige de tratar de manera prevalente el acceso a la justicia a favor de los débiles o vulnerables. Enseguida describimos algunos estándares que, a

nuestro juicio, creemos se deben examinar con rigor jurídico-constitucional.

1.30. El estándar contextual de vulnerabilidad

1.31. En primer lugar, los jueces debemos contextualizar conforme a los hechos del caso concreto la situación de vulnerabilidad de las personas desaparecidas y sus familiares.

1.32. Contextualizar los hechos de la vulnerabilidad a juzgar exige una mayor dirección y activismo del juez para entender la situación que se le pregunta en términos constitucionales. Este Tribunal, por tanto, abrió el proceso a la participación ciudadana para que expertos, sociedad civil, organismos internacionales y autoridades pudieran dar su punto de vista sobre el contexto de la cuestión constitucional que se describió.

1.33. En tal sentido, convocar de manera pública a la figura del *amicus curiae* sirvió para delimitar el contexto, identificar sus problemáticas y entender un diagnóstico fáctico del caso y su

trascendencia local, nacional e internacional en la situación actual de las personas desaparecidas y sus familias.

1.34. Por lo tanto, los jueces constitucionales debemos allegarnos de hechos, circunstancias, estudios y opiniones que los terceros interesados pueden ofrecer para delimitar una mejor aproximación contextual del caso a juzgar. Existen sin duda, metodologías contextuales que los jueces debemos ir perfilando para preguntarnos de una mejor manera los hechos que delimitan el caso y así proveer un entendimiento mejor de la realidad que se va juzgar para tutelar los derechos de personas vulnerables.

1.35. Este Tribunal delimitó el caso abstracto a partir del contexto concreto que da origen a las problemáticas de las violaciones constitucionales que, por separado, se examinarán.

1.36. El estándar del sujeto vulnerable

1.37. La segunda cuestión que los jueces deberíamos examinar con mayor rigor es la condición concreta de vulnerabilidad de las personas a proteger. En la demanda el ombudsman alega que se trata de un grupo en situación de

vulnerabilidad, pero debemos precisar el sujeto a proteger para definir el contenido, alcance y límites de los derechos en conflicto.

1.38. En la doctrina de derechos humanos sabemos que alguien es vulnerable cuando tiene una situación de debilidad, fragilidad o desprotección frente a un riesgo o daño inaceptable que afecta sus derechos fundamentales. Ser vulnerable y estar vulnerable son situaciones que debemos distinguir para saber con precisión el derecho a proteger.

1.39. Es decir, si el ombudsman local aduce sobre vulneración de derechos a personas vulnerables, tales como las personas en situación de desaparición y sus familias, el juez debe hacer un esfuerzo para conocer la vulnerabilidad concreta en la que una persona en situación de desaparición y sus familiares enfrentan la disminución del ejercicio de su derecho a la participación social.

1.40. Por tanto, la identificación de la condición de vulnerabilidad de la persona o grupo a juzgar en forma solidaria para asegurar el acceso a la justicia, es una cuestión que el juez constitucional que tome en serio su papel de garante de los derechos humanos, debería examinar con mayor rigor

metodológico para entender el contenido, alcance y límites del derecho a tutelar.

1.41. En consecuencia y a partir de lo descrito, este Tribunal Constitucional Local reconoce el alto grado de vulnerabilidad que tienen las personas víctimas de desaparición y sus familias. En especial, debe tenerse en cuenta su situación para juzgar si la ley debe ampararlos o no en la protección efectiva de su derecho a la participación social, principalmente.

1.42. El estándar de mayor protección

1.43. Finalmente, el juez local, para juzgar en forma solidaria, debe identificar los mejores estándares universales, interamericanos e iberoamericanos que, a la luz del principio pro persona, constituyen pautas relevantes para proteger los derechos humanos de las personas en condiciones de vulnerabilidad. En especial, para tener un concepto amplio de los sujetos de protección en forma delimitada.

1.44. Es cierto que, por un lado, existen una serie de tratados internacionales que el Estado mexicano ha suscrito y que los jueces locales debemos cumplir y hacer cumplir. Existen, por otro lado, resoluciones no vinculatorias (comentarios generales,

informes, observaciones, etc.) de los sistemas de protección universal e interamericano. Por último, existen recomendaciones de espacios judiciales comunes que representan pautas relevantes. En todos los casos, el juez local tiene la libertad de interpretar y asumir para el caso concreto esos estándares y mejores prácticas de mayor protección de derechos humanos.

1.45. Luego las personas en situación de desaparición, sus familiares y colectivos tienen derecho a proteger sus derechos humanos por medio de tribunales que conozcan los problemas que afectan su esfera jurídica, sobre todo para que, a partir de su contexto de vulnerabilidad, puedan acceder a un tribunal que responda de manera simple, ágil y prioritariamente a reparar judicialmente la posible violación a su derecho humano de participación social que pueda ser constitucionalmente relevante.

1.46. Este Tribunal Constitucional Local, por ende, debe impartir justicia a las personas más débiles y vulnerables con base en normas que nos exigen fundar y motivar nuestras decisiones de la tutela judicial efectiva, a partir de las categorías que enseguida se describen conforme a la doctrina judicial que este Tribunal ha desarrollado en el caso *CEDH v. Congreso del Estado* (2020).

1.47. El trato judicial prevalente

1.48. El artículo 154, fracción II, numeral 4, de la Constitución Local dice que la tutela judicial efectiva se rige por “*el derecho a la igualdad, salvo la prevalencia del trato judicial más favorable a las personas más débiles o vulnerables*”.

1.49. Esto quiere decir, a nuestro juicio, que la cláusula de trato judicial prevalente obliga a los jueces locales a desarrollar criterios de igualdad y no discriminación en el acceso a la justicia, para facilitar la protección judicial de los derechos que se reclamen de las personas en contexto de vulnerabilidad.

1.50. La igualdad formal ante la ley para el acceso a la justicia de las personas débiles o vulnerables, por tanto, no es el criterio que de entrada los jueces locales debemos observar para examinar los requisitos de una demanda para admitirla o desecharla. En todo caso, debemos identificar la situación de desigualdad o de discriminación del más débil a la hora de proteger sus derechos humanos, para generar un trato prevalente que consiste justamente en permitir el acceso sin esas condiciones de vulnerabilidad jurisdiccional que impidan que los jueces escuchemos sus demandas que pretenden defender sus derechos fundamentales.

1.51. La justicia a favor de personas débiles o vulnerables es un deber constitucional expreso de los jueces locales que puede orientarse conforme a las reglas del propio Derecho común sobre el más débil, la jurisprudencia del acceso a la justicia sin discriminación⁹ y a las pautas orientadoras en el espacio judicial iberoamericano, tales como las Cien Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia a Personas en Condiciones de Vulnerabilidad.

1.52. Por lo tanto, si el ombudsman local reclama la vulneración de derechos fundamentales en perjuicio de un grupo vulnerable como lo son las víctimas de desaparición y sus familias, es claro que la presunción de inconstitucionalidad de la norma por categoría sospechosa, exige una tutela prevalente en el caso concreto para examinar la procedencia de la demanda bajo esta perspectiva solidaria a favor de los más débiles.

1.53. Este valor de juzgar solidariamente debe hacerse con reglas claras. No puede asumirse de manera intuitiva ni

⁹ Véase, entre otras, las tesis de la SCJN siguientes: IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO; IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL; CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

discrecional. La constitución local establece diferentes reglas de la tutela judicial efectiva que debemos observar.

1.54. La interpretación extensiva de la acción

1.55. En primer lugar, los jueces estamos obligados a la «*interpretación más extensiva de la acción para permitir el más amplio acceso a la jurisdicción*» (artículo 154 fracción II, numeral 7, de la Constitución Local).

1.56. Esto quiere decir, a nuestro juicio, que el escrutinio judicial flexible para determinar la procedencia de la demanda debe favorecer el libre acceso de la acción en términos extensivos y no restrictivos.

1.57. El canon extensivo de la acción exige, por lo tanto, la construcción de criterios de tutela prevalente del más débil en donde, por ejemplo:

a) Se interprete la admisión de una demanda más allá de las causas estrictas y previstas por la ley, de tal manera que la tutela judicial se amplíe a todo acto u omisión que pueda afectar los derechos de las personas más débiles.

b) En caso de duda procedimental, en lugar de inadmitir se privilegie la admisión de la demanda para que el debido juicio sea la oportunidad de conocer y resolver esas dudas procesales.

c) En ningún caso se inadmita la acción por resolver el fondo, de tal manera que las personas más débiles ni siquiera tengan la oportunidad de ser escuchados por la instancia judicial, a partir de un juicio anticipado y prejuicioso de la acción.

d) La admisión de una demanda de tutela del más débil se privilegie bajo criterios de antiformalismo o subsanabilidad, para evitar formas inesenciales que obstaculicen o dificulten la tutela judicial.

1.58. En el caso concreto, debe privilegiarse una interpretación extensiva de la acción que presenta la actora porque la tutela del derecho a la participación de las personas en situación de desaparición y sus familias, no tienen otra vía más accesible que esta acción para proteger sus intereses jurídicos, legítimos y difusos, que se plantean conforme a estándares locales, nacionales e internacionales de protección de sus derechos humanos.

1.59. De lo contrario, para la tutela judicial del más débil se estaría exigiendo de manera excesiva y desproporcional que cada familiar de una persona desaparecida, deba presentar un juicio particular o colectivo para acceder al derecho para ser consultado en las decisiones que le puedan llegar a afectar.

1.60. De tal manera que debe interpretarse la admisión favorable de la acción cuando exista la demanda de

inconstitucionalidad de la norma, para que este Tribunal Constitucional Local examine si el reglamento vulnera o no derechos fundamentales previstos en la Constitución Local.

1.61. La interpretación restrictiva de la improcedencia

1.62. En segundo lugar, los jueces estamos obligados a la *“interpretación restrictiva de las causas de improcedencia que solo serán las estrictamente necesarias”* (artículo 154, fracción II, numeral 8, de la Constitución Local).

1.63. Esto quiere decir que la improcedencia es plausible, sí y solo si, existe causa legal manifiesta, estricta y necesaria para que un tribunal deje de conocer el fondo del asunto.

1.64. El antiformalismo

1.65. Por la cláusula de antiformalismo (artículo 154, fracción II, numeral 9, de la Constitución Local) entendemos la obligación de los jueces locales de *“privilegiar la solución del conflicto sobre formalismos procedimentales que son innecesarios, irracionales o inútiles”*.

1.66. En efecto, el antiformalismo es una metodología procesal para facilitar el acceso a la justicia analizando las formas del juicio que sean inesenciales por excesivas o desproporcionales, pero no es un escrutinio antiformal para negar el acceso a la justicia.

1.67. El criterio de antiformalismo procesal, por tanto, exige analizar que el carácter general o no del Reglamento, la falta o no de conceptos de invalidez, la omisión o no de dar vista al tercero interesado y la omisión de notificar el acuse de recibido de la demanda, devienen irrelevantes porque en realidad se trata de vulneración de derechos fundamentales que se deben resolver.

1.68. La subsanabilidad

1.69. Por la cláusula de subsanabilidad (artículo 154, fracción II, numeral 9, de la Constitución Local) entendemos la obligación de los jueces de *“facilitar al actor la posibilidad de corregir, subsanar o enmendar los requisitos necesarios de su demanda para la debida procedencia”*.

1.70. En el caso concreto, este Tribunal si tuviere alguna duda procesal debe requerir al actor para aclarar su

demanda o tenerla por subsanada cuando son requisitos inesenciales, para facilitar el acceso a la justicia. Pero, a nuestro juicio, es claro que el actor funda su demanda en una violación constitucional relevante, por lo que este Tribunal debe conocer del asunto en forma completa para resolver, previo juicio, si las violaciones pretendidas son fundadas o no.

1.71. El breve juicio

1.72. El artículo 154, fracción II, numeral 3, de la Constitución Local establece que la garantía del breve juicio se rige *“bajo principios de celeridad, concentración, inmediación, oralidad, contradicción, continuidad, publicidad, oportunidad y expeditéz”* y que *“los jueces tienen el deber de procurar que la justicia se imparta en condiciones de eficiencia, calidad, accesibilidad y transparencia, con respeto a la dignidad de la persona que acude en demanda del servicio judicial”*.

1.73. En el caso concreto, este Tribunal ha observado los principios del breve juicio, pues la tramitación de la presente acción se llevó a cabo en un tiempo razonable.

1.74. La remoción de obstáculos procesales

1.75. La tutela judicial efectiva, además, exige el cumplimiento de la cláusula de remover los obstáculos procesales que impiden o dificulten la protección judicial de los derechos fundamentales.

1.76. El artículo 8, segundo párrafo, de la Constitución

Local dice:

Corresponde a los poderes públicos del estado y de los municipios y a los organismos públicos autónomos, promover e instrumentar las garantías necesarias para que sean reales, efectivas y democráticas, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, la justicia social y todos los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano, de todas las personas y de los grupos en que se integran; facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social del estado; así como remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno desarrollo de estos derechos fundamentales.

1.77. Luego si juzgamos el acceso prevalente de la justicia de las personas débiles o vulnerables debemos examinar los hechos, el contexto y la situación de vulnerabilidad que puede o no impedir el acceso igualitario ante la justicia, de tal manera que si existen obstáculos procesales que impidan o dificulten la tutela de los derechos fundamentales es un deber removerlos en perspectiva garantista.

1.78. En el caso resulta razonable y aceptable que el ombudsman local, en ejercicio de una acción de inconstitucionalidad para defender intereses jurídicos, legítimos y difusos de las personas desaparecidas y sus familias, pregunte a este Tribunal la procedencia de la tutela judicial para examinar la vulneración de derechos fundamentales.

1.79. La suplencia por derechos

1.80. El artículo 40 de la Ley de Justicia Constitucional Local establece: “*En todos los casos, los jueces deberán suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios*”.

1.81. Este deber de suplencia amplia de la queja es congruente con la tesis del deber judicial cuando se trate de violaciones a derechos fundamentales, sin importar la materia.

1.82. En la contradicción de tesis 492/2019, la SCJN ha dicho en materia familiar que en el amparo debe suplirse la queja a cualquiera de las partes cuando se trate de violaciones a derechos humanos de interés social y de orden público, sin que ello implique una violación a la seguridad o igualdad entre las partes.

1.83. Este Tribunal, en suplencia de la queja, ha corregido el error de cita del precepto legal que se estima relevante para la procedencia de la acción, lo cual se encuentra visible en párrafos 1.7 y 1.8., de esta resolución.

1.84. La certeza

1.85. El acceso a la justicia debe ser predecible y sujeto a las reglas previas y razonables que la ley establece para que, en igualdad procesal, las partes puedan ejercer sus derechos.

1.86. En el caso no existe ninguna falta de certeza en el acceso a la justicia cuando se declara procedente examinar la tutela judicial efectiva de personas desaparecidas y sus familias, por estimar que este Tribunal debe examinar si existe vulneración a su derecho a la participación.

1.87. El juicio público ante el tribunal

1.88. En consecuencia, el derecho de las personas desaparecidas y sus familias a ser escuchadas por un tribunal imparcial e independiente que resuelva sobre el reestablecimiento

de la Unidad de Búsqueda Inmediata de la Fiscalía General, es un deber que este Tribunal Constitucional Local debe observar con estricta diligencia judicial, por lo que resulta pertinente que este juicio se haya llevado con la máxima transparencia con la publicidad de todas sus actuaciones por Internet, e incluso, se convocó a la participación de *amicus curiae* para que cualquier interesado tuviera acceso a participar en la deliberación judicial de este asunto de especial trascendencia.

2. El contexto

2.1. En términos internacionales, la desaparición forzada consiste en el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola de la protección de la ley¹⁰.

2.2. De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia internacionales, la desaparición forzada ha sido clasificada como una violación de carácter complejo, ya que implica la violación

¹⁰ Véase artículo 2 de la Convención IPPDF.

múltiple y simultánea de diferentes derechos humanos por implicar una violación al derecho a la vida, integridad personal, libertad personal, personalidad jurídica, a no ser torturado o víctima de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

2.3. La prohibición absoluta a no ser desaparecido implica, además, que puede existir una interseccionalidad en la violación a los derechos dependiendo de la población que es afectada (niñas, niños, adolescentes, mujeres, migrantes, víctimas de violencia sexual, entre otros) sin que ello signifique que la desaparición forzada es un acto único y consolidado. Es más bien un delito que se comete en forma continua o permanente en el tiempo mientras la víctima no sea localizada y no se esclarezcan los hechos¹¹.

2.4. En México, la desaparición de personas se ha convertido en el problema más grave de violación de derechos humanos¹². Se ha considerado, por diversos organismos internacionales que rigen el sistema universal e interamericano de derechos humanos, como una violación grave y generalizada. La

¹¹ Véase Comisión Internacional de Juristas, Marco jurídico internacional en materia de desaparición forzada y ejecución extrajudicial, citado en *amicus curie* presentado por Grace Fernández et al. Dentro del AIL 3-2021 y en el presente.

¹² Véase "Los desaparecidos en México. El persistente costo de una crisis ignorada", disponible en Internet: «<https://www.hrw.org/node/256408>».

ONU, la Corte IDH y la Comisión IDH lo han hecho saber con sus informes, recomendaciones y sentencias sobre el tema.

2.5. De acuerdo con el amicus curiae de la Comisión Nacional de Búsqueda presentado por su titular Karla I. Quintana Osuna dentro del AIL-03/2021, en México la crisis de desaparición de personas asciende a más de 92,000 personas desaparecidas y no localizadas, de vidas y de familias sufriendo la ausencia y la grave violación de derechos humanos que implica la desaparición.

2.6. La tragedia de la desaparición de personas pone en duda a cualquier Estado. La primera razón de la constitución de un Estado es una: el estado de derecho se forma para brindar seguridad, mediante la garantía de los derechos y el límite a los poderes. Si no la hay, lo único que nos queda es el estado de la naturaleza, la venganza privada y la ley del más fuerte.

2.7. Las desapariciones arbitrarias en una sociedad ponen en crisis su núcleo básico, la familia: el no saber por qué desapareció alguien, el no buscarlo o encontrarlo, el no hallar a los responsables y el mantener siempre la impunidad, genera para sus familiares un dolor, desgaste y zozobra por el ser querido.

2.8. Desde el 2015, las *Observaciones Finales del Comité contra de la Desaparición Forzada sobre el Informe presentado por México* destaca como principal motivo de preocupación la existencia de «un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio». Estos informes y recomendaciones internacionales de Naciones Unidas¹³, por tanto, han sido claves para visibilizar una grave situación del problema de la desaparición forzada en México.

2.9. Los datos son graves a nivel nacional. En comparación con otros contextos de desaparición forzada, la cifra de más de 92,000 personas desaparecidas refleja la magnitud del problema. Más aún cuando los hechos, causas y responsables de esta práctica siguen todavía sin tener una respuesta de justicia, verdad y no repetición para las víctimas y sus familiares.

2.10. La desaparición forzada y la cometida por particulares, por tanto, es el tema de mayor gravedad en la agenda de la violación de los derechos humanos en nuestro país. No tener acceso a la búsqueda efectiva, a la identificación forense, a la verdad, a la justicia, a la atención adecuada, a la reparación integral, a la memoria y a la participación, entre otros derechos,

¹³ Véase «<http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>».

significa para los fines de una sociedad democrática un fallo estructural en el pacto social. Sin duda, los problemas actuales de la desaparición forzada constituyen la agenda de derechos humanos más compleja que enfrenta la justicia mexicana en un contexto de violaciones por desapariciones.

2.11. Pues bien, Coahuila no ha sido ajeno al contexto nacional sobre la desaparición de personas. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de Coahuila tiene actualmente registradas 2,599 víctimas (directas e indirectas); según datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas al 18 de septiembre de 2021, Coahuila reporta 3,445 personas desaparecidas o no localizadas¹⁴. Destaca el tema de las mujeres y menores como principales víctimas indirectas. Por la naturaleza de la desaparición la situación de los familiares es continua y permanente, por tanto, se requieren acciones a largo plazo en temas como educación, salud, vivienda, acceso a la justicia, etc.

2.12. En Coahuila, la lucha por los derechos de las personas desaparecidas se ha encabezado por los colectivos de las familias que han impulsado durante los últimos años una agenda de trabajo con gobierno, sociedad y expertos

¹⁴ Véase amicus curiae presentado por Grace Fernández et al. Dentro del AIL-03/2021 y en el presente.

independientes. Existe una Fiscalía especializada en la investigación y búsqueda de personas desaparecidas. Se creó un Grupo Autónomo de Trabajo. Se cuenta con una Comisión Estatal de Búsqueda y con un Centro Regional de Identificación Humana. Se ha venido realizando una armonización legislativa estatal con estándares internacionales, de acuerdo a la realidad social de Coahuila. Se creó la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que opera un Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas (PROFADE). Se instaló una mesa de trabajo para la instrumentación de campañas de sensibilización y búsqueda a través de medios de comunicación y espectaculares. Se puso en marcha un programa especial de exhumaciones, entre muchas otras acciones que se han ido construyendo a través del diálogo entre familias y gobierno en Coahuila¹⁵.

4.13. En este contexto local, el debate nacional de las funciones de las comisiones de búsqueda y las fiscalías resulta uno de los temas de la agenda nacional que en forma reciente se discutieron por el Congreso Federal al discutir la reforma a la Fiscalía General de la República. Es una discusión actual definir el modelo de coordinación entre una fiscalía y una comisión de

¹⁵ Véase Ríos Vega, Luis Efrén e Irene Spigno (2018): "El Grupo Autónomo de Trabajo. Un modelo de interlocución entre familiares de personas desaparecidas, gobierno y sociedad civil, USAID, Enfoque DH, AIDH y Fray Juan de Larios, Saltillo, Coahuila, disponible en Internet: <http://www.investigacionyposgrado.uadec.mx/site/wp-content/uploads/2020/05/AIDH.-CEZV.-Informe.-Grupo-Aut%C3%B3nomo-de-Trabajo.pdf>

búsqueda para garantizar el derecho a ser buscado de una víctima por desaparición, el cual es un tema central en esta acción de inconstitucional.

2.14. La situación de vulnerabilidad

2.15. Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada dispone que durante el proceso de búsqueda la dignidad de las víctimas requiere su reconocimiento como personas que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad y riesgo (Principio 2).

2.16. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, por la naturaleza misma de la desaparición forzada, las personas desaparecidas se encuentran en una grave situación de vulnerabilidad y riesgo de sufrir daños irreparables a su integridad personal y vida¹⁶. Esta situación se ve acentuada cuando se está frente a un patrón sistemático de violaciones de derechos humanos.

¹⁶ Véase Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Párr. 322.

2.17. El concepto de vulnerabilidad es identificado como una situación que pone en mayor riesgo o peligro a una persona. Esto se atribuye a la debilidad por el desequilibrio que provoca efectos negativos a una persona o a un determinado grupo. La vulnerabilidad de las personas puede variar, incrementar o disminuir, dependiendo de las condiciones que giran en torno a las personas. Pero la vulnerabilidad no es un concepto estático, sino que evoluciona conforme la realidad social lo demanda¹⁷.

2.18. Por su parte, el Principio 14 de Búsqueda, respecto a los familiares víctimas, dispone que en el desarrollo del proceso de búsqueda, la protección de las víctimas debe ser garantizada por las autoridades competentes, en todo momento, independientemente del grado de participación que decidan tener en la búsqueda. Así reconoce que las víctimas que buscan a una persona desaparecida, sufren daños en su economía familiar, así como gastos adicionales que se tienen que asumir en el proceso de búsqueda, como transporte, alojamiento, pérdida de horas laborales y otros. Además pueden experimentar riesgos en su salud física y mental durante todo el proceso de búsqueda, como los que se derivan del descubrimiento de la suerte de un familiar

¹⁷ Véase "Grupos en situación de vulnerabilidad" Colección de textos sobre Derechos Humanos, Diana Lara Espinosa 2015: 24-26

o de la frustración de no encontrar ninguna información. Todo ello son situaciones o circunstancias que ponen en un estado de vulnerabilidad a las víctimas.

2.19. Sin duda, las víctimas de desaparición se encuentran en una situación de vulnerabilidad, lo que vuelve aún más complejo garantizar sus derechos. Por lo tanto, en el contexto de la garantía de los derechos de las víctimas se ven una serie de deficiencias y negligencias en la atención de sus necesidades por parte de los Estados.

2.20. La búsqueda de personas desaparecidas

2.21. La búsqueda de las personas desaparecidas es la principal demanda de justicia. La única forma de poder reparar el daño es, sin duda, garantizando la localización en vida de la persona desaparecida.

2.22. En México, la lamentable experiencia de las familias de las personas desaparecidas enfrentan la búsqueda de sus seres queridos prácticamente solas; con un limitado o incluso, inexistente apoyo institucional, pese a que es obligación de todas las autoridades la búsqueda de las personas desaparecidas en

territorio mexicano y pese al derecho humano de toda persona cuyo paradero se desconozca, a ser buscada.¹⁸

2.23. En noviembre de 2017, se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, para contar con una Ley General en materia de desaparición forzada de personas, que estableciera como mínimo el régimen penal y un sistema de competencias y coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

2.24. Así, el objeto de la Ley en Materia de Desaparición es establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados.

2.25. La Ley en Materia de Desaparición creó el Sistema Nacional de Búsqueda (en adelante SNB), cuyo objetivo

¹⁸ Véase Comisión Nacional de Búsqueda, disponible en Internet: «<https://www.gob.mx/cnb>»

es establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de la ley. Plantea entonces una división funcional entre la búsqueda de las personas desaparecidas y la investigación de los hechos¹⁹.

2.26. Antes de promulgarse la Ley, las dos funciones (búsqueda e investigación) eran realizadas por la misma instancia: las fiscalías o procuradurías y, por tanto, se entendían como parte de la investigación.

2.27. Sin embargo, durante el proceso de discusión de la Ley, a raíz de del impulso de las familias, de la sociedad civil y siguiendo la experiencia de otros países de la región latinoamericana, comenzó a ponerse sobre la mesa la necesidad de separarlas, no solo conceptual, sino orgánicamente, dada su naturaleza, finalidades y particularidades. Se entendió, por tanto, que la investigación se centra primordialmente en dar con los responsables del delito; mientras que la búsqueda tiene su énfasis en la efectiva localización de la víctima²⁰.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Véase Guía básica sobre la Ley General en materia de desaparición de personas (2018), pag. 21.

2.28. La Ley General describe la búsqueda como todas las acciones y diligencias tendientes a dar con la suerte o paradero de la persona hasta su localización, incluidas aquellas para identificar plenamente sus restos en caso de que estos hayan sido localizados.²¹

2.29. La búsqueda se regirá por el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, aplicado por las Comisiones (Nacional y estatales), quienes tendrán a su cargo la conducción de la misma, al igual que por las Fiscalías Especializadas y otras autoridades en cuanto a las acciones que les competen legalmente, cuando así proceda.

2.30. La búsqueda debe ser realizada de manera conjunta, coordinada y simultánea entre la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda.

2.31. Las Comisiones de Búsqueda

2.32. Desde la perspectiva comparada, la idea de crear Comisiones de Búsqueda extraordinarias es dar una respuesta a las graves crisis de impunidad frente a la

²¹ Véase artículo 79 de la Ley en Materia de Desaparición.

desaparición, tanto desde la investigación como desde la búsqueda. El objetivo es generar un mecanismo alternativo, complementario e integral, con miras a fortalecer una política pública de Estado para un proceso de búsqueda eficiente, que trascienda las voluntades coyunturales. En este sentido, el Principio 3 de Búsqueda señala que la política pública sobre la búsqueda debe ser “integral, clara, transparente, visible y coherente”, y facilitar la cooperación de todas las instancias del Estado, de otros Estados y de organismos internacionales.

2.33. En América Latina, la creación de estas instituciones extraordinarias para la búsqueda tiene su origen en un fuerte reclamo de las víctimas de las desapariciones forzadas y sus aliados en la sociedad civil quienes depositan en esta estructura la esperanza de una búsqueda más efectiva que la que han observado en los órganos ordinarios del Estado que debían hacerse cargo de ello²².

2.34. En México, la Ley en Materia de Desaparición creó la Comisión Nacional de Búsqueda²³ y ordenó a cada entidad federativa crear las comisiones locales de búsqueda. La Comisión Nacional de Búsqueda, es un órgano administrativo

²² Véase estudio de las comisiones de búsqueda en América Latina.

²³ Véase Comisión Nacional de Búsqueda, disponible en Internet: «<https://www.gob.mx/cnb>»

desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, en todo el territorio nacional. Tiene por objeto impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas²⁴.

2.35. Para algunos expertos, se trata de un modelo de búsqueda extrajudicial y desformalizado. Es extrajudicial porque se desvincula orgánica y metodológicamente de las fiscalías y, por tanto, del sistema de justicia penal, y, en el mismo sentido, es desformalizado, porque sus actos no están sujetos a las formalidades de los actos de investigación y procesales ni por la normatividad penal y procesal penal, pues su finalidad no es la acusación y la sanción de las personas responsables de las desapariciones, sino la localización de las personas desaparecidas.

2.36. Específicamente en Coahuila, para dar cumplimiento a la dispuesto por la Ley en Materia de Desaparición, y derivado del trabajo conjunto entre los colectivos

²⁴ Véase artículo 50 de la Ley en Materia de Desaparición.

de familias de personas desaparecidas del estado, Alas de Esperanza, de Allende, Coahuila A.C.; Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas A.C.; FUUNDEC-FUMDEM, Asociación Internacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en México A.C.; Fray Juan de Larios A.C.; Grupo V.I.D.A Laguna A.C. (Víctimas por sus Derechos en Acción); diversas autoridades del Comité Internacional de la Cruz Roja, el Grupo Autónomo de Trabajo y el Gobierno del Estado, se creó la CBEC en fecha 21 de septiembre de 2018, mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado, tomo CXXV, número 76.

2.37. La Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila, en el ámbito de su respectiva competencia, realiza funciones análogas a la Comisión Nacional de Búsqueda, es decir, está encargada de determinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, en todo el territorio del estado, con plena participación de las familias y respeto a su derecho a ser informadas.

2.38. Entre las atribuciones conferidas a la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila, se encuentra la de mantener comunicación con diversas autoridades federales, estatales y municipales, entre las que destaca la Fiscalía de

Personas Desaparecidas, para la coordinación constante de acciones de búsqueda y localización, además de celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación o cualquier otro instrumento jurídico necesario para el cumplimiento de su objeto.

2.39. Ahora bien, de acuerdo con el estudio de las comisiones de búsqueda en Latinoamérica, México, Perú, El Salvador y Colombia son los únicos países que cuentan con comisiones de búsqueda, y ninguna de las Comisiones dispone en su mandato legal y en sus competencias o recursos, la totalidad de herramientas necesarias para la búsqueda. Para que la búsqueda sea eficaz se necesita una estrategia integral (Principio Rector 8), que implica, entre otros elementos, una efectiva y fiable coordinación entre todas las instituciones que pueden y deben coadyuvar en la búsqueda (Principio Rector 12).

2.40. En suma, las comisiones de búsqueda son instituciones extraordinarias de reciente creación en América Latina que responden a los reclamos de las familias para garantizar su principal demanda de justicia: la búsqueda inmediata y efectiva de su ser querido, en donde las autoridades legislativas, administrativas y judiciales deben ir construyendo, en el ámbito de

su competencia, un modelo funcional con las fiscalías para complementar sus funciones de búsqueda e investigación de manera coordinada según los Principios de Búsqueda.

SEGUNDO. PROCEDIMIENTO.

3. Las formalidades del juicio digital

3.1. El uso de la tecnología digital en el procedimiento judicial es una norma constitucional local que desde 2013 establece la garantía de la tutela judicial efectiva a través de sistemas digitales confiables²⁵.

3.2. Durante el contexto de la pandemia, el sistema de justicia digital por causa de fuerza mayor es una recomendación del Relator de la Organización de las Naciones Unidas sobre independencia judicial²⁶.

²⁵ Véase artículo 154, fracción II, numeral 11, de la Constitución Local.

²⁶ Véase “Declaración del Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia judicial”, Diego García-Sayán, *Emergencia del coronavirus: desafíos para la justicia*, Ginebra, 22 de abril de 2020, que dice: “Las tecnologías informáticas y el uso del “teletrabajo” para enfrentar la crisis actual procesando casos de abusos debe ser urgentemente puesto en funcionamiento. La innovación y el teletrabajo es esencial, especialmente para tribunales y jueces que tienen que conocer casos de derechos humanos. Las cuarentenas y las “distancias sociales” no deben impedir que el sistema judicial funcione y que lo haga respetando el debido proceso. La situación actual plantea la exigencia de “ponerse al día” y de hacerlo ya con el teletrabajo. En particular, para que tribunales, jueces y fiscales puedan lidiar con asuntos que puedan referir a derechos fundamentales en riesgo o a la previsible situación de inseguridad ciudadana”.

3.3. La Constitución Local establece la forma digital confiable para llevar a cabo la tutela judicial efectiva²⁷. Es una norma de la mayor jerarquía que implica el deber local de sustituir las formas manuales (físicas) por las formas automatizadas (digitales) en el procedimiento judicial.

3.4. Este procedimiento legal ha desarrollado actuaciones judiciales en línea, notificaciones por correo-e, audiencias por video (zoom), acuerdos vía mensajería (WhatsApp); en general, se ha realizado la actividad procedimental de manera digital con la autenticación del instructor que ha actuado con la asistencia de la Secretaría General, situación que es válida para garantizar la tutela judicial que nos exige mayor prontitud, celeridad y antiformalismo desde nuestra máxima norma local.

3.5. En suma, la actuación judicial a distancia plantea el problema de sustituir la forma normal de concurrir a juicio de manera directa (el juez conduce el proceso con las partes, en el lugar oficial y con la presencia física), por una forma alternativa que equivalga a la presencia en juicio, a través de medios digitales que permitan ejercer, con sana distancia, la defensa de los

²⁷ Véase artículo 154, fracción II, numeral 11, de la Constitución Local.

derechos ante la autoridad jurisdiccional que se estimen prioritarios tutelar como actividad esencial. Al final, el acceso a la justicia es una función oficial que se imparte en un lugar confiable y registrable que el juez habilite para tal efecto.

3.6. La participación social: *amicus curiae*

3.7. La justicia digital, por acuerdo del instructor, ha permitido desarrollar una convocatoria a la ciudadanía para que en un modelo de justicia abierta pudiera participar y colaborar en la deliberación judicial de un asunto de especial trascendencia para los derechos de las personas desaparecidas y sus familias.

3.8. En tal sentido, y atendiendo al artículo 7 fracción X de la Constitución Local, no solo se ha oído a las partes sino también a cualquier persona que ha querido comparecer a exponer un *amicus curiae* con escritos, observaciones o comunicaciones. Se desahogó por la instructora una videoaudiencia de recepción con la presencia de colectivos, y se allegó, además, de la videoaudiencia de alegatos de fecha (20) veinte de septiembre de (2021) dos mil veintiuno desahogada dentro del AIL-03/2021, en la cual se recepcionó a colectivos, familias de personas desaparecidas, sociedad civil, expertos nacionales y extranjeros de reconocida trayectoria, así como

diferentes expresiones de la ciudadanía que fijaron sus posicionamientos, lo cual todo ello se analizan de manera puntual en esta sentencia.

3.9. Por tal razón, la participación social en la justicia de asuntos relevantes plantea una concepción no elitista de la función jurisdiccional, pues los jueces constitucionales tenemos el deber de escuchar a las familias, a la ciudadanía, a los expertos y a las partes, para mantener un espacio de diálogo y colaboración, que permita enriquecer el sentido de nuestras decisiones que, en la medida de lo posible, deben aclarar, contestar y precisar la mayoría de las inquietudes de la ciudadanía sobre los actos de molestia de la autoridad que les puede perjudicar, o bien, para definir la mayor protección de sus derechos humanos.

3.10. La participación social no solo fue relevante en este juicio porque da voz a familias, colectivos, organizaciones sociales, académicas, del gremio de la abogacía o la sociedad civil del ámbito local, sino también porque comparecieron, por escrito u oralmente, diferentes juristas de reconocida trayectoria nacional e internacional, e incluso, se hizo presente la comunidad internacional de las Naciones Unidas que están interesados en discutir estos problemas que se dan en las entidades federativas.

3.11. Para la tutela judicial coahuilense lo importante es garantizar un juicio público en donde la ciudadanía tenga la oportunidad de ser escuchada. Los jueces debemos de ser sensibles a sus consideraciones y ser exhaustivos en nuestras motivaciones para resolver las diferentes problemáticas que el juicio presenta conforme a las pretensiones de las partes, pero además los *amicus curiae* ayudan a contextualizar el caso, delimitarlo con información relevante y aportan su *expertis* en la identificación de leyes y jurisprudencia que este Tribunal Constitucional Local debe interpretar para su debida aplicación al caso concreto.

3.12. El papel de las partes, sin duda, fue también fundamental. Ellas tuvieron la oportunidad de conocer las diferentes cuestiones aportadas por los terceros y formularles las preguntas que estimaron conducentes. La autoridad deliberó con la ciudadanía. Los propios *amicus curiae* pudieron aclarar, complementar e incluso replicar o contradecir las posiciones de las autoridades.

3.13. En el desahogo de la videoaudiencia de alegatos del AIL 03-2021 y en la del presente, se hicieron presentes las voces de las víctimas, los expertos y la sociedad civil, que resultaron muy enriquecedoras para este Tribunal Constitucional

Local, pues aportaron su *expertis*, sus conocimientos y sus vivencias destacando lo siguiente:

3.14. Voz de las víctimas²⁸

3.15. Mostraron de manera enfática su postura: la reforma al reglamento es regresiva. Señalaron que tienen diez años y dos administraciones trabajando en conjunto con el gobierno del estado, sobre la creación de mecanismos y políticas para asegurar los derechos de las víctimas y sus familias. Observaron la existencia de la mesa de armonización legislativa, destacando la omisión de discutirse en ella la reforma con la participación de las familias.

3.16. Como principales impulsoras de la Ley en Materia de Desaparición, las familias hicieron ver que la intención de crear la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila era la existencia de un organismo especializado en la búsqueda, por las deficiencias de las fiscalías, pero no una separación de funciones, pues hay ciertas facultades reservadas exclusivamente para el

²⁸ Véase intervenciones de Grace Mahogany Fernández Morán en la audiencia de fecha (10) diez de marzo de (2022) dos mil veintidós dentro del AIL 5-2021, así como también de la mencionada y de Silvia Elida Ortiz Solís, Yolanda Morán Isais y María Antonia Melo Cadena en la audiencia de alegatos dentro del AIL 03-2021 disponible en: <https://www.pjecz.gob.mx/sesiones/tribunal-constitucional/2021/audiencia-de-alegatos-dentro-de-la-accion-de-inconstitucionalidad-local-del-expediente-ail-3-2021/>

Ministerio Público. Refirieron la excesiva carga de trabajo que tienen los Ministerios Públicos, ya que tienen alrededor de 55 carpetas de investigación cada uno, por lo que no es factible que los Ministerios Públicos que se dedican a la investigación de asuntos de larga data, se les distraiga con la búsqueda inmediata, además que en la práctica la Unidad de Búsqueda Inmediata era la que directamente se coordinaba con la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila. Señalaron la utilidad de la Unidad de Búsqueda Inmediata, pues las primeras 72 horas posteriores a la desaparición son imprescindibles para encontrar el rastro electrónico de la persona, y esas son diligencias que requieren control judicial y, por tanto, reservadas al Ministerio Público. Refirieron que no existe duplicidad de funciones.

3.17. Voz de expertos independientes²⁹

3.18. Destacaron que la Constitución de Coahuila está basada en un estado humanista, social y democrático de derecho, es decir, que busca la protección real de la dignidad del ser humano y la igualdad, bajo ese parámetro, en el Estado de derecho se pone en el centro a la víctima y el reglamento

²⁹ Véase intervenciones del Dr. Raine Huhle, Dra. Irene Spigno, Dr. Bernard Duhalmé, Mtro. Santiago Corcuera Cabezut, Dr. Luis Fernando Vélez Gutiérrez en la audiencia de alegatos dentro del AIL 03-2021 disponible en: <https://www.pjecz.gob.mx/sesiones/tribunal-constitucional/2021/audiencia-de-alegatos-dentro-de-la-accion-de-inconstitucionalidad-local-del-expediente-ail-3-2021/>

impugnado no pone en el centro a la víctima de un delito tan complejo como es la desaparición.

3.18. Enfatizaron el reconocimiento expreso que hace la Constitución Local sobre los derechos a ser buscado de manera efectiva e inmediata y también a no ser desaparecido, en concordancia con el marco jurídico internacional de derechos humanos y la decisión de la SCJN en el amparo 1077/2019, en donde se ordena a todas las autoridades del país a reconocer este derecho y el carácter vinculante de las recomendaciones del Comité sobre desapariciones forzadas.

3.19. Expresaron que además de derechos existen garantías, que son los mecanismos para hacer efectivo el derecho a ser buscado, como lo es precisamente el Sistema Nacional de Búsqueda o el amparo buscador y, a su vez, existen también garantías orgánicas, pues es necesaria la existencia de un órgano que haga efectivos esos mecanismos como sería la Unidad de Búsqueda Inmediata. Se resaltó también que la Constitución de Coahuila no solo prevé el principio de progresividad, sino hace alusión expresamente al principio de no regresión.

3.20. Fueron concordes en señalar que la búsqueda es una obligación de Estado que debe cumplirse de manera integral y coordinada. Ninguna institución puede excluirse de cooperar en esa obligación. En ese sentido con la creación de la comisión de búsqueda, la fiscalía no puede deslindarse de su obligación de búsqueda, sobre todo porque hay diligencias que están reservadas exclusivamente al Ministerio Público. En tal sentido no hay duplicidad de funciones, pues la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila complementa la fiscalía, no la sustituye.

3.21. Reseñaron que los instrumentos internacionales y sobre todo los principios rectores de búsqueda imponen que la investigación y la búsqueda están relacionadas y deben reforzarse mutuamente, realizándose con la misma eficacia, así mismo que se deben crear mecanismos de articulación, coordinación e intercambio de información entre las instituciones para conducir una búsqueda eficaz. Por su parte, destacaron que el artículo 68 de la Ley en Materia de Desaparición establece la obligación de las fiscalías locales de dar impulso permanente a la búsqueda. Consideran que la supresión de la Unidad de Búsqueda Inmediata vulnera el derecho a la búsqueda pues no permite alcanzar el derecho a la verdad.

3.22. Sobre la participación de las víctimas resaltaron la existencia del GAT en Coahuila, que implica un modelo de diálogo entre familias y gobierno que ha sido parte fundamental en la construcción de la agenda pública, destacando el proceso gradual de derechos humanos que se ha venido dando en Coahuila, por lo que el no consultar a las familias vulnera su derecho a la participación, además que deja ver la falta de compromiso de la institución con las víctimas.

3.23. Voz de la sociedad civil

3.24. Diferentes asociaciones protectoras de derechos humanos, aportaron diferentes puntos de vista, por ejemplo, se señaló que el reglamento impugnado al no prever una Unidad de Búsqueda Inmediata entorpece el proceso de búsqueda lo que aunado a la excesiva carga de trabajo del Ministerio Público traen como consecuencia que se perdieran las primeras horas que son vitales, y a su consideración, se vulnera de manera brutal la posibilidad de recuperar en vida a la víctima de una desaparición; de igual forma se impide por omisión el rescate de una posible víctima de trata de personas, que en la práctica es

³⁰ Véase intervenciones del Dr. Miguel Ontiveros Alonso, Mtro. Jorge Peniche Vaqueiro, Lic. Juan Enrique Martínez Requenez, Dr. Luis Daniel Vázquez, Lic. Humberto Guerrero Rosales en la audiencia de alegatos dentro de la AIL 03-2021 disponible en: <https://www.pjecz.gob.mx/sesiones/tribunal-constitucional/2021/audiencia-de-alegatos-dentro-de-la-accion-de-inconstitucionalidad-local-del-expediente-ail-3-2021/>

conocido que la víctima es trasladada en las primeras horas, si no se actúa con toda la fuerza del Estado que solo la tiene la fiscalía se convierten en cómplices por la no intervención y consecuente explotación de esa víctima, pues no impidieron el resultado material, incluso podría generarse una modalidad de encubrimiento del fiscal.

3.25. Otra aportación relevante es que el Sistema Nacional de Búsqueda, como garantía de protección del derecho a ser buscado, busca coordinar y articular esfuerzos de todas las autoridades en la lucha contra de la desaparición. En ese sentido la autonomía de la Fiscalía General tiene límites frente a esa articulación, además que no se contrapone con el derecho a la participación.

3.26. Ahora bien, destacan que no hay una prohibición absoluta del principio de no regresividad. En ese sentido, los Estados pueden tomar medidas regresivas, siempre y cuando haya una justificación constitucional imperiosa que señale los motivos para disminuir el ámbito del derecho protegido, cosa que en el caso particular, a su juicio, no ocurre, pues el reglamento no hace la labor de justificar la restricción sino que solo elimina la unidad, lo que genera un impacto material en cómo se busca en la entidad.

3.27. Se señaló que, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de progresividad exige incrementar el grado de tutela de la protección de los derechos humanos e impide específicamente la regresividad.

3.28. También que la obligación de búsqueda es concurrente, y le corresponde a diversas autoridades, por ejemplo, a la autoridad judicial mediante el amparo buscador. Compartieron en base en su experiencia que la Unidad de Búsqueda Inmediata y la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila han estado colaborando, a donde no llega la señalada Comisión, llega la fiscalía y viceversa.

3.29. Otro argumento que destacó la sociedad civil es que no hay duplicidades de funciones; para ello se tiene que distinguir entre órganos ordinarios y extraordinarios, en tal sentido, la competencia original de búsqueda le corresponde a la Fiscalía, no obstante por los niveles de impunidad y deficiencias de la misma, se hizo necesario un mecanismo extraordinario, que en el caso es la comisión de búsqueda, por tanto, no se puede dismantelar la competencia de búsqueda del órgano ordinario, sino fortalecerla, porque ese órgano debe quedarse de manera permanente, y en todo caso, en la medida que se asegure un

verdadero Estado de derecho, quien sobra sería la comisión de búsqueda, lo que debe de buscarse en todo caso es una coordinación interinstitucional.

3.30. Sobre la participación de las familias, señalan la existencia de todo un marco jurídico internacional, nacional y local, que reconoce el derecho a la participación ciudadana y tratándose de víctimas de desaparición, hay una obligación reforzada de garantizar ese derecho tratándose de políticas públicas que afecten el derecho de acceso a la justicia, verdad y reparación. Manifestaron que no haber convocado a un proceso de participación con las familias genera la inconstitucionalidad de la norma. Además, que pese a la autonomía de la Fiscalía, dentro de su plan de gestión ha tomado como lineamientos rectores la participación ciudadana y ser un órgano incluyente, y en ese sentido retomaron el tema del proceso que se ha desarrollado en Coahuila, donde para la construcción de políticas públicas y legislativas los colectivos han sido una pieza clave. En ese tenor, la participación es un derecho adquirido.

3.31. En suma, el magistrado ponente reconoció en el AIL-03/2021, a la que se suma la ahora instructora en el presente, el *amicus curiae* como una forma legítima de participación social para colaborar de buena fe con la justicia constitucional, a fin de

que, según lo acuerde cada instructor, se puedan recibir escritos, comunicaciones u observaciones sobre las cuestiones a discutir para que se pueda debatir más un punto de hecho o de derecho, o bien, conocer las diferentes inquietudes, críticas o pronunciamientos de víctimas, expertos o la sociedad civil que debemos tener en cuenta a la hora de fijar la interpretación constitucional.

3.32. Cabe señalar, que las intervenciones, opiniones, escritos, observaciones o comunicaciones antes reseñadas, serán tomadas en cuenta sólo en lo que respecta al tema en cuestión, esto es, el derecho a la participación de las víctimas.

TERCERO. DERECHO Y RAZONES.

4. Derecho a la participación de las víctimas.

4.1. Para resolver la controversia, el Derecho aplicable, internacional, nacional y local, es el que se describe de la manera siguiente:

4.2. Legislación y jurisprudencia internacional

a) *Universal*

4.3. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 21.1 establece, que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.

4.4. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25, reconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

4.5. El Principio rector 3 dispone que la búsqueda debe regirse por una política pública integral en materia de desapariciones, lo que implica que la política pública sobre búsqueda debe ser *integral, clara, transparente, visible y coherente*. Asimismo, debe construirse e implementarse, en todas sus etapas y todos sus alcances, con la participación de las víctimas y de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia y voluntad de cooperar con la construcción y/o implementación de esa política.

4.6. En ese mismo sentido, el principio 5 del mismo instrumento internacional marca que la búsqueda debe respetar

el derecho a la participación, derecho que debe estar protegido y garantizado en todas las etapas del proceso de búsqueda, sin perjuicio de las medidas adoptadas para preservar la integridad y efectividad de la investigación penal o de la búsqueda misma. Siendo un objetivo central de la política pública de búsqueda la protección y el apoyo amplio a las víctimas.

b) Interamericana

4.7. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos.

4.8. En ese sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que la participación política incluye “*el influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.*”³¹ A lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha agregado que «la participación activa de las personas en la toma de decisiones públicas – entre ellas, en el ciclo de políticas públicas– no solo es deseable, sino un derecho exigible y una obligación del Estado,³²

³¹ Véase Comisión IDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, 2011, párr. 25. Disponible en red: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeres%20participacion%20politica.pdf>

³² Véase Comisión IDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, párr. 55. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>

además de considerar que *“la participación en cada etapa del ciclo de políticas públicas está íntimamente relacionada con otros derechos, como son la libertad de opinión, de asociación y de reunión, y el derecho a la información”*³³.

4.9. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha enfatizado que los derechos políticos del Artículo 23 de la Convención Americana no deben verse sólo como “derechos” sino como “oportunidades”. Ello implica que *“toda persona que formalmente sea titular de estos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos”*. Por lo que resulta indispensable que *“el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.”*³⁴

4.10. Legislación y jurisprudencia nacional

a) Constitucional

4.11. El artículo 35 Constitucional reconoce el derecho de los ciudadanos a asociarse libremente para tomar

³³ *Ibíd*em parr. 57

³⁴ Véase Comisión IDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, 2011, párr. 23. Disponible en red: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/mujeres%20participacion%20politica.pdf>

parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país, así como votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional.

b) Federal

4.12. La Ley en Materia de Desaparición reconoce la importancia de la participación de las familias en las investigaciones, en su artículo 2o, dispone que la ley tiene como objeto establecer la forma de participación de los familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas; así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación, de manera que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias.

4.13. Por su parte, el artículo 5 de la citada ley contempla el principio de participación conjunta, que implica que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, permitirán la participación directa de los familiares, en las tareas de búsqueda, incluido el diseño, implementación y evaluación de las acciones en casos particulares, como en políticas públicas y prácticas

institucionales.

4.14. El artículo 20 de la Ley General de Víctimas prevé el derecho de las víctimas a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los diferentes mecanismos previstos en los ordenamientos legales, en los cuales se les permitirá expresar sus opiniones y preocupaciones cuando sus intereses sean afectados. Las víctimas deberán decidir libremente su participación y tener la información suficiente sobre las implicaciones de cada uno de estos mecanismos.

4.15. El Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, establece la obligación de los Agentes del Ministerio Público, Policía y Peritos, de asegurar la participación de las víctimas directas e indirectas, entre estas familiares, durante la etapa de investigación evitando su revictimización, con acompañamiento médico y psicosocial que se requiera.

4.16. Por su parte, el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas³⁵ prevé

³⁵ Véase párr. 133 del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas

el derecho de los familiares de personas desaparecidas, sus representantes y acompañantes a participar en las búsquedas, así como a participar en la política pública en materia de búsqueda de personas.

c) Local

4.17. La Constitución local consagra el derecho a la participación ciudadana en el artículo 8, párrafo segundo, que dispone:

(...) Corresponde a los poderes públicos del estado y de los municipios y a los organismos públicos autónomos, promover e instrumentar las garantías necesarias para que sean reales, efectivas y democráticas, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, la justicia social y todos los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano, de todas las personas y de los grupos en que se integran; facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social del estado, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno desarrollo de estos derechos fundamentales.

5. PROBLEMAS.

5.1. Este Tribunal, conforme a la causa de pedir de la parte actora, procede a analizar en su conjunto dos problemas principales para resolver esta acción de inconstitucionalidad local, a saber:

a) ¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad en contra del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado por violación al derecho de participación de las víctimas de desaparición y sus familias, en lo que se refiere a las adiciones y modificaciones hechas al mismo respecto al restablecimiento de la Unidad de Búsqueda Inmediata?

b) ¿Existe violación al derecho de participación de las familias de víctimas de desaparición por no consultar, en forma previa, libre e informada, las adiciones y modificaciones hechas al reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía respecto al restablecimiento de la Unidad de Búsqueda Inmediata?

5.2. En seguida se procede al estudio de estas cuestiones por separado.

a) *¿Procede la acción de inconstitucionalidad?*

5.3. En este primer problema se debe analizar, en términos de acceso a la tutela judicial efectiva, si el ombudsman local tiene derecho a ser escuchado en este juicio constitucional para resolver su pretensión principal de declarar inconstitucional el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, en su parte relativa al restablecimiento de la Unidad de

Búsqueda Inmediata por violación al derecho de participación social de víctimas por desaparición.

5.4. En consecuencia, se trata de examinar los presupuestos procesales del derecho a la tutela judicial efectiva del más débil y determinar, a partir de las causales de improcedencia alegadas por la Fiscalía General, si procede o no esta instancia judicial de control constitucional.

5.5. Este Tribunal Constitucional Local, por tanto, declara que este juicio es procedente. El estándar de *juzgar con perspectiva solidaria* obliga a admitir la demanda, para resolver en forma prevalente la presunta violación constitucional por parte del Fiscal General al emitir su nuevo reglamento, a fin de examinar la validez de las modificaciones y adiciones al mismo conforme al derecho a la participación de las víctimas de desaparición, sus familiares y colectivos como grupos vulnerables.

b) ¿Existe violación al derecho de participación de las familias de víctimas de desaparición por no consultar, en forma previa, libre e informada, las adiciones y modificaciones hechas al reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía respecto al restablecimiento de la Unidad de Búsqueda Inmediata?

5.6. La parte actora alega que el acto impugnado vulnera el derecho a la participación de las personas desaparecidas, sus familias y la sociedad en general, pues no se tomó en cuenta la participación efectiva de los colectivos y familiares víctimas de desaparición.

5.7. Considera crucial la participación de los grupos en situación de vulnerabilidad para establecer los asuntos a incorporar en las agendas gubernamentales y para incidir en la definición misma del problema, pues en el caso de Coahuila, la participación social en la planificación de políticas públicas resulta una herramienta valiosa para identificar adecuadamente las necesidades a nivel local, o comunitario, y contribuir a la efectividad, justicia y equidad de las mismas, así como una mayor legitimidad de la alternativa elegida.

PROYECTO DE SENTENCIA

5.8. El derecho a la participación de las víctimas

5.9. El derecho a la participación social es ampliamente reconocido en el marco normativo internacional, regional, nacional y constitucional, y tiene como fin principal el hecho de que cualquier persona ciudadana de un estado pueda participar de forma activa dentro de la política pública de su estado.

5.10. Bajo ese parámetro de control de regularidad constitucional en relación con la ley general de la materia³⁶, es claro que las víctimas indirectas de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares tienen derecho a participar de manera efectiva en el proceso de generación de políticas públicas (incluida la creación o modificación de normatividad), que pudieran afectar sus derechos humanos; en particular, sus derechos de acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral del daño.

5.11. El artículo 8º de la Constitución de Coahuila establece la obligación a cargo de los poderes públicos del estado y de los municipios; y de los organismos públicos autónomos, de facilitar la participación de todas las personas y de los grupos en que se integran en la vida política, económica, cultural y social del estado; así como remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno desarrollo de los derechos fundamentales.

³⁶ Véase artículo 5, fracción X, de la Ley en Materia de Desaparición, que a la letra dice:

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

[...]

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

5.12. El Principio Rector 3 dispone que la búsqueda debe regirse por una política pública *integral, clara, transparente, visible y coherente*, la cual debe materializarse en medidas legislativas, administrativas y presupuestales adecuadas. Asimismo, debe construirse e implementarse, en todas sus etapas y todos sus alcances, con la participación de las víctimas y de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia y voluntad de cooperar con la construcción y/o implementación de esa política. Un objetivo central de la política pública de búsqueda debe ser la protección y el apoyo amplio a las víctimas.

5.13. Específicamente el Principio Rector 5 consagra que la búsqueda debe respetar el derecho a la participación, derecho que debe estar protegido y garantizado en todas las etapas del proceso de búsqueda, sin perjuicio de las medidas adoptadas para preservar la integridad y efectividad de la investigación penal o de la búsqueda misma. Las personas titulares del derecho de participación en el proceso de búsqueda deben recibir información de las acciones realizadas, así como los avances y resultados que obtengan.

5.14. Los aportes realizados por experiencias, sugerencias alternativas, dudas, o cuestionamientos deben ser

consideradas para el proceso de búsqueda, con la finalidad de hacerla más efectiva. Los Estados tienen la obligación de brindar una adecuada orientación a las víctimas, en relación a sus derechos y los mecanismos de protección. La información debe ser dada de manera periódica sobre las medidas que han sido adoptadas para la búsqueda.

5.15. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias establece que los Estados y organizaciones de la sociedad civil deben mantener canales de comunicación franca y transparente para asegurar la participación las víctimas, sociedad civil y cualquiera que tenga un interés legítimo, con la finalidad de lograr el fin común, que es encontrar a las personas desaparecidas. De igual manera instó a los Estados a que celebren reuniones periódicas con las familias con la finalidad de garantizar “el establecimiento y el mantenimiento de un diálogo fructífero con las autoridades, y para reconstruir la confianza”³⁷.

5.16. Así entonces este derecho a intervenir en el quehacer público constituye un presupuesto básico de cualquier sociedad que pretenda asumirse como democrática. La

³⁷ Véase International Bar Association’s Human Rights Institute, 2019, pág. 81.

participación en cada etapa del ciclo de políticas públicas está íntimamente relacionada con otros derechos, como son la libertad de opinión, de asociación y de reunión, y el derecho a la información.

5.17. Al formar parte del eje de derechos humanos reconocidos por el marco constitucional general y del estado de Coahuila, la participación ciudadana debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los Poderes Públicos, los cuales deben velar para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de los programas sociales, políticas y servicios públicos. La participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas tiene que preverse tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados.

5.18. Ahora bien, de conformidad con los principios que el Estado mexicano ha suscrito, la participación ciudadana en la etapa de diseño y formulación de una política pública debe cumplir con ciertos requerimientos mínimos para garantizar su efectividad, en especial:

- a) La generación y provisión previas de información

relevante y en términos comprensibles sobre la materia sujeta a opinión o propuesta de la ciudadanía; y,

b) La existencia de convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y particularmente, a los sectores sociales que suelen estar subrepresentados y excluidos³⁸.

5.19. El derecho a la participación de las víctimas ha tenido un desarrollo trascendental en la entidad. Es necesario contextualizar el papel que han tenido las víctimas en la construcción de la agenda pública del estado, pues es un factor importante que este Tribunal tiene que considerar para determinar si se vulneró no este derecho.

5.20. En Coahuila, la lucha por los derechos de las personas desaparecidas se ha encabezado por los colectivos de las familias que han impulsado durante los últimos años una agenda de trabajo con gobierno, sociedad y expertos. Lo que ha generado y consolidado una serie de políticas públicas encaminadas a promover y facilitar la participación de las familias.

5.21. Uno de los avances que se han logrado es la creación y funcionamiento del Grupo Autónomo de Trabajo. Este grupo, conformado por representantes de colectivos de familiares

³⁸ Véase XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, 2009, Lisboa, párr. 13.

de personas desaparecidas, organizaciones internacionales, organizaciones civiles de defensa de derechos humanos y el sector académico, fue creado con la finalidad de diseñar e implementar medidas para la garantía de los derechos de las víctimas³⁹.

5.22. El Grupo Autónomo de Trabajo funge como enlace y mediador en el diálogo entre las familias de personas desaparecidas y las autoridades del estado, con el objeto de identificar, precisar, colaborar y evaluar las acciones que les corresponda a las autoridades, con motivo de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias.

5.23. El modelo de interlocución entre víctimas de desaparición, gobierno y sociedad civil, comenzó a implementarse únicamente con la intervención del colectivo FUUNDEC-M, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos y Desaparecidas en Coahuila-México y actualmente se cuenta con la participación de 7 colectivos de familias de personas desaparecidas: 1) Alas de Esperanza de Allende, Coahuila; 2) Asociación Internacional de Búsqueda de Desaparecidos en México (ASINBUDES); 3) Búscame,

³⁹ Mediante el Decreto del Ejecutivo del Estado de Coahuila, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 11 de diciembre de 2013. Este Decreto fue reformado el 3 de junio de 2016.

Buscando Desaparecidos México; 4) Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas A.C., Piedras Negras; 5) FUNDEC-M; 6) Grupo Víctimas por sus Derechos en Acción (Grupo VI.D.A), Torreón y 7) Voz que Clama Justicia por Personas Desaparecidas. Por parte del estado – desde el inicio del modelo de diálogo– participa, entre otras instituciones, la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

5.24. El método del trabajo del Grupo Autónomo de Trabajo, hasta antes de la pandemia provocada por la enfermedad Covid-19 que actualmente nos aqueja, se basaba en cinco acciones:

a) **Las audiencias plenarias:** se acordó con el Ejecutivo estatal que bimestralmente se realizarían audiencias plenarias, en las participarían los titulares de las dependencias locales relacionadas con los puntos a tratar en la audiencia, las familias de personas desaparecidas, y autoridades federales y municipales, con la finalidad de facilitar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, proponer acciones y tomar acuerdos sobre la problemática de todos los casos;

b) **Las mesas de trabajo:** realizadas mensualmente, en las que se analiza la labor del Agente del Ministerio Público encargado de la averiguación o en su caso de la carpeta de investigación, y los avances en las investigaciones, sometiéndolas al escrutinio de las familias, así como de representantes de organismos de protección y defensa de derechos humanos;

c) **La participación de las familias:** si bien, para agilizar y facilitar el diálogo en las audiencias plenarios, no se permite el uso de la voz de todas las familias, éstas cuentan con representantes, que fungen como voceros que manifiestan las opiniones y decisiones consensadas previamente por los colectivos, sobre los puntos a tratar en dichas reuniones.

d) **La participación de expertos:** además de que el Grupo Autónomo de Trabajo cuenta con asesoría permanente por parte de la Organización de las Naciones Unidas, puede invitarse a personas u organismos, ya sea nacionales o internacionales, con la finalidad de fortalecer los trabajos y recomendaciones, como lo ha sido en algunas ocasiones el Comité Internacional de Cruz Roja.

e) **El criterio del consenso:** debido a la trascendencia y relevancia de las decisiones tomadas por el Grupo Autónomo de Trabajo, es necesario que sean previamente escuchados y minuciosamente analizados todos los puntos de vista sobre cada tema a tratar. Es así que previo a las audiencias plenarios con el gobernador y el resto de autoridades, las decisiones son consensadas con las familias, previo análisis del Grupo Autónomo de Trabajo y de los expertos en el tema correspondiente.

5.25. En este sentido, Coahuila ejemplifica, a diferencia de la mayoría de las entidades federativas, un esquema de trabajo que se caracteriza por la participación social de las familias, la sociedad civil y la comunidad internacional, tanto para entender la gran magnitud de las desapariciones como para diseñar e implementar una agenda de trabajo. La agenda de trabajo del Grupo Autónomo de Trabajo parte de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, así como de las exigencias de las familias de personas desaparecidas. Los trabajos se han

organizado en tres áreas: a) armonización legislativa, b) búsqueda e investigación y c) atención integral a las familias.

5.26. Es necesario destacar que la mesa de armonización legislativa se creó para tener un mejor marco legislativo acorde con el sistema constitucional y estándares internacionales de derechos humanos, así como con las necesidades de las familias de las personas desaparecidas y el contexto regional en torno a las desapariciones.

5.27. A partir de estas consideraciones generales es posible comprender, a grandes rasgos, el contexto en el que se han venido desarrollando las políticas públicas en materia de desaparición en el estado de Coahuila, siempre respetando la participación de las familias.

5.28. Es necesario destacar, las voces de las víctimas en la audiencia de alegatos tanto en el AIL-3/2021 como en el presente, sobre este punto, pues refirieron a este Tribunal que son alrededor de 10 años de trabajo coordinado entre autoridades, entre las que se encuentra, desde el inicio, la Fiscalía, y las familias de personas desaparecidas en la entidad⁴⁰.

⁴⁰ Véase intervenciones de Grace Mahogany Fernández Morán, dentro de la audiencia de recepción de amicus curiae de fecha 10 de marzo de 2022, así como el de la mencionada y de

5.29. El deber de consulta previa, libre e informada

5.30. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho a la participación no se restringe a participar en asuntos políticos, por ejemplo, en las elecciones a través del voto, sino que incluye la posibilidad de incidir en la discusión relativa a políticas públicas y proyectos, especialmente cuando estos afecten a los ciudadanos. En ese sentido, destacó que el Estado debe garantizar los derechos de consulta pública y participación en todas las fases de planeación e implementación de un proyecto o actividad que pueda afectar un derecho humano⁴¹.

5.31. Así mismo determinó que tratándose de grupos vulnerables, como lo son grupos indígenas o personas con discapacidad, existe la obligación de consulta previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe, cuando se pretenda implementar disposiciones que incidan en los derechos de esos grupos.

Silvia Elida Ortiz Solís, Yolanda Morán Isais y María Antonia Melo Cadena en la audiencia de alegatos disponible en: <https://www.pjecz.gob.mx/sesiones/tribunal-constitucional/2021/audiencia-de-alegatos-dentro-de-la-accion-de-inconstitucionalidad-local-del-expediente-ail-3-2021/>

⁴¹ Véase tesis de rubro "*PARTICIPACIÓN Y CONSULTA PÚBLICA. EL ESTADO DEBE GARANTIZAR ESTE DERECHO EN PROYECTOS O ACTIVIDADES QUE PUEDAN CAUSAR UNA AFECTACIÓN AL MEDIO AMBIENTE*". Segunda Sala de la SCJN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 78, Septiembre de 2020, Tomo I, página 631.

5.32. En tal sentido el Pleno de la SCJN, en la Acción de Inconstitucionalidad 123/2020, declaró la invalidez del Decreto número 265, a través del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de los Derechos Indígenas del Estado de Nuevo León, al advertir que el Congreso estatal no cumplió con la obligación de consultar de manera previa a las comunidades indígenas y afroamericanas de esa entidad. Explicó que el Decreto era susceptible de incidir en diversos derechos de los referidos pueblos, tales como lingüísticos, culturales, de identidad, políticos, de salud, laborales, ambientales, en materia de consulta indígena, entre otros.

5.33. De igual forma, en la Acción de Inconstitucionalidad 212/2020 declaró la invalidez de los capítulos denominados “*De la Educación Indígena*” y “*De la Educación Inclusiva*”, de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, al advertir que el legislador estatal previo a la emisión de la ley aludida, no consultó de manera previa a los grupos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de esa entidad, toda vez que las disposiciones incidían en los derechos de dichos grupos.

5.34. Siguiendo tales criterios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental, que persigue garantizar mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, la oportunidad de que manifiesten sus opiniones, dudas e inquietudes ante la autoridad pública, antes de que se adopte una medida administrativa o legislativa susceptible de afectar a dicho grupo vulnerable, con lo cual, se combate la exclusión social a la que históricamente se han visto sometidos⁴².

5.35. No obstante, también ha dispuesto que lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos vulnerables se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno⁴³.

5.36. En suma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado la obligación que tienen las autoridades de consulta previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe,

⁴² Véase tesis de rubro "*PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA RECLAMAR EN EL AMPARO EL ACUERDO GENERAL DE COORDINACIÓN PARA LA SUSTENTABILIDAD DE LA PENÍNSULA DE YUCATÁN, POR LA FALTA DE CONSULTA PREVIA RESPECTO DE SU DISCUSIÓN Y ELABORACIÓN*". Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 62, Enero de 2019, Tomo IV, página 2271.

⁴³ Véase tesis de rubro "*PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA*". Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, página 1213

cuando convergen dos parámetros: i) sean grupos vulnerables; y ii) tratándose de políticas públicas, proyectos o disposiciones normativas, que puedan llegar a incidir en los derechos de esos grupos.

5.37. El deber de autonomía reglamentaria

5.38. El (10) diez de febrero de (2014) dos mil catorce, se añadió la fracción IX al artículo 116 de la Constitución Federal –el cual establece las bases constitucionales para el ejercicio del poder público en las entidades federativas– que introdujo de forma expresa la garantía de autonomía constitucional local para los entes que realicen la función de procuración de justicia.

5.39. A partir de dicha reforma a la Constitución general, el (14) catorce de julio de (2017) dos mil diecisiete, se reformó también la Constitución de Coahuila para reconocer al ente de procuración de justicia como un organismo público autónomo⁴⁴ y se dota al Fiscal General con la facultad de emitir las disposiciones administrativas que regulen los procedimientos, materias, funciones y servicios públicos de su competencia⁴⁵.

⁴⁴ Véase artículo 113 de la Constitución local.

⁴⁵ Véase artículo 115, fracción V, de la Constitución local.

5.40. Así, por mandato constitucional (general y local), y de la Ley Orgánica⁴⁶, la Fiscalía General es un organismo público autónomo con facultad reglamentaria. Surge pues una interrogante, ¿la autonomía de la Fiscalía General del Estado de Coahuila para emitir las disposiciones que rijan su funcionamiento implica la exclusión de la participación social e interés público en la toma de sus decisiones? Sobre todo en el caso particular al tratarse de un grupo vulnerable.

5.41. Pues bien, tenemos que partir de que la obligación de garantizar los derechos humanos es la obligación general más compleja que tienen los Estados. Ello debido a que implica la materialización de la realidad jurídica.

5.42. Existen diferentes tipos de garantías⁴⁷: las institucionales, que son aquellas que se realizan entre los diversos órganos estatales y que en su interior encuentran mecanismos de protección; y las extrainstitucionales, que se caracterizan por la defensa de los derechos en los escenarios políticos, de forma directa por el titular o los titulares del derecho transgredido. Una consideración importante que hace el autor Gerardo Pisarello, es que el esquema de las garantías resulta incompleto sin la

⁴⁶ Véase artículo 14, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴⁷ Véase Vázquez (2013: 61-181), Clasificación del autor Gerardo Pisarello a partir del trabajo del profesor Luigi Ferrajoli.

existencia de múltiples espacios de presión popular más allá del Estado e incluso en su contra, esto sin negar lo esencial de las garantías institucionales para volver eficaces los derechos.

5.43. Sobre los mecanismos extrainstitucionales que existen en el caso que nos ocupa, es necesario mencionar que estos se han ido formando por las y los familiares víctimas de desaparición. Como ya se ha explicado, derivado de la lucha por los derechos de las personas desaparecidas que han emprendido los colectivos se ha generado y consolidado una serie de políticas públicas encaminadas a promover y facilitar la participación de las familias, un gran logro de ello fue la creación de un modelo de diálogo entre víctimas de desaparición, gobierno y sociedad civil, del cual forma parte la Fiscalía General.

5.44. Por lo tanto, es una obligación imprescindible de los Estados adoptar medidas de acción afirmativa relacionadas con el manejo y dirección estatal de la búsqueda y la participación efectiva de las víctimas en condiciones de igualdad y no discriminación⁴⁸.

⁴⁸Véase International Bar Association's Human Rights Institute, 2019, pág. 22.

5.45. Pero además, dichas medidas deben adoptarse siguiendo un enfoque diferencial desde el diseño, la implementación, la vigilancia y la evaluación de las medias o políticas públicas que sean adoptadas para la búsqueda de las personas desaparecidas incluyendo, por supuesto, el derecho de las víctimas a participar.

5.46. Ahora bien, en el caso particular, la Fiscalía General del Estado en su Plan de Gestión Institucional 2018-2024, estableció como parte de su ruta institucional ser un órgano incluyente y de participación ciudadana, así mismo uno de sus ejes rectores son la transparencia y la rendición de cuentas. En tal sentido señaló que su propósito es incrementar la participación formal de la ciudadanía en los quehaceres estratégicos de la procuración de justicia, a través de múltiples formas, desde el diseño de programas y políticas para la prevención del delito hasta la ejecución de las penas.

5.47. En ese sentido, si bien la Fiscalía es un organismo público autónomo, ello no implica que su autonomía lo faculte a vulnerar derechos fundamentales como el de participación de las víctimas, su autonomía no se contrapone a este derecho, más aún cuando el propio órgano se impone a sí mismo el compromiso de ser un órgano incluyente y de

participación ciudadana. La Fiscalía es autónoma y tiene un ámbito de libertad para autonormarse pero en la medida que cumpla deberes y proteja derechos.

5.48. Así, recordando que *la aceptabilidad como elemento institucional para garantizar los derechos* implica que los medios y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptables por las personas a quienes están dirigidos –lo que implica la participación de las víctimas, de las organizaciones de sociedad o cualquier persona que tenga un interés legítimo, en todo lo que implique el proceso de búsqueda– la autonomía de la Fiscalía General no implica la exclusión de la participación social e interés público en la toma de sus decisiones. Por lo tanto, debe implementar las medidas necesarias para garantizar la participación de los grupos en una situación de vulnerabilidad, desde la perspectiva del enfoque diferencial.

5.49. Lo anterior cobra relevancia en el contexto de Coahuila, donde se ha establecido un modelo de diálogo entre familias y autoridades del estado (entre las que participa la Fiscalía) y un esquema de trabajo que se caracteriza por la participación social de las familias, la sociedad civil y la comunidad internacional, tanto para entender la gran magnitud de las

desapariciones como para diseñar e implementar una agenda de trabajo.

6. Informe presentado por la Fiscalía General del Estado.

6.1. En el escrito respectivo, la Fiscalía General del Estado alega dos cuestiones, a saber:

- Acumulación de autos del expediente AIL- 03/2021 y el que nos ocupa (AIL-05/2021)

- La facultad reglamentaria del Fiscal General, no está condicionada de forma alguna, a una previa consulta e interacción para poder expedir los reglamentos que se requieran para su adecuada y debida procuración de justicia en el Estado.

6.2. En lo que respecta al primer tópico, este Tribunal estima que dicho argumento deviene infundado, puesto que, contrario a lo que alega, no resuelta procedente la acumulación que pretende, ya que el diverso juicio AIL-03/2021 se sobreseyó mediante acuerdo de fecha (08) ocho de noviembre de (2021) dos mil veintiuno, en donde se determinó lo siguiente:

(...) De manera que atendiendo a dichas circunstancias es incuestionable que si en principio se suprimió la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y de ello derivó la presente acción de inconstitucionalidad y posteriormente se restablece dicha Unidad en el reglamento respectivo, se puede concluir entonces que en la especie han cesado los efectos de los actos que fueron reclamados en la presente acción, de ahí que lo conducente es que se declare improcedente el juicio que nos ocupa y como consecuencia de ello este procedimiento habrá de sobreseerse luego de sobrevenir la causal antes señalada, lo anterior con fundamento en los artículos 36 fracción V y 37 fracción II de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza; en virtud de lo anterior y en su oportunidad archívese en presente como asunto totalmente concluido. (...)

6.3. Por lo que para efectos de la acumulación, el citado juicio de acción de inconstitucionalidad 03/2021 se encuentra sin materia, por lo que no resulta factible la acumulación que se solicita.

6.4. Y en lo que respecta a la facultad reglamentaria aducida por la Fiscalía, nos remitimos a lo argumentado y razonado en el apartado de "*El deber de autonomía reglamentaria*" visible en los párrafos del 5.37 al 5.49 de la presente resolución, en obvio de repeticiones innecesarias.

6.5. De ahí lo infundado de los argumentos vertidos por la Fiscalía General del Estado.

7. Conclusiones constitucionales

7.1. Este Tribunal Constitucional estima que la publicación de las modificaciones y reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, que reestablece a la unidad de búsqueda inmediata, sin someterlo a una consulta pública o pedir la opinión a colectivos o familiares de personas en situación de desaparición –como se ha venido haciendo en los últimos años en todos los procesos legislativos y reglamentarios relacionados con la desaparición de personas– transgredió el derecho de participación de las víctimas al no ser tomadas en cuenta para la creación de esta norma reglamentaria, en contravención de los artículos 7 párrafo décimo octavo, 7 fracción X y 8 de la Constitución de Coahuila, así como los artículos 11 fracción II y 224, de la Carta de Derechos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza.

7.2. Ello es así, pues el derecho a la participación implica que cualquier persona ciudadana de un estado pueda participar de forma activa dentro de la política pública de su estado. En materia de desaparición, por su situación vulnerable, el reconocimiento de este derecho a las víctimas conlleva una obligación reforzada del estado de garantizarlo, cuando se trate de la creación de políticas públicas que pudieran afectar sus derechos humanos; en particular, sus derechos de acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral del daño.

7.3. Lo anterior cobra una especial relevancia en el contexto de Coahuila, donde se observa un desarrollo progresivo y gradual en el reconocimiento y las garantías de este derecho, derivado de ello se ha establecido un modelo de diálogo entre familias y autoridades del estado, entre las que participa la Fiscalía General, y un esquema de trabajo que se caracteriza por la participación social de las familias, la sociedad civil y la comunidad internacional en la construcción de las políticas públicas.

7.4. No puede haber entonces un retroceso en el derecho a la participación de las víctimas de desaparición, pues es un derecho plenamente reconocido y conquistado fruto de todo su esfuerzo y arduo trabajo en la lucha por sus derechos. Este Tribunal advierte la existencia dentro del modelo de diálogo de la mesa de armonización legislativa, y el reglamento que se impungo no fue discutido en forma previa, libre e informada en tal espacio.

7.5. Ahora, la Fiscalía General es un órgano público autónomo, pero es autónomo en función de que cumpla con sus deberes de procuración de justicia, entre ellos proteger a la víctima. Además, esa autonomía no se contrapone con el derecho a participar de las víctimas, hay estándares universales,

interamericanos, nacionales y locales que tiene que respetar, y todo un modelo de diálogo en el estado del cual forma parte.

7.6. Por ser un grupo vulnerable y sobre todo por tratarse de un asunto que podría perjudicar un derecho humano de ese grupo, que es la búsqueda, la Fiscalía debió haber consultado de manera previa, sencilla, accesible e informada, a las familias, colectivos y sociedad civil que los acompaña.

7.7. Ahora, el derecho a la participación de las víctimas no implica que la Fiscalía esté obligada a adoptar las opiniones u observaciones que se viertan en la consulta, lo que sí implica es ponga a disposición en forma previa y suficiente para que las personas que podrían verse afectadas puedan enterarse e informarse de la política pública y viertan sus opiniones al respecto. Hecho eso a lo que sí está obligada es a dar respuesta fundada y motivada de porque ciertas opiniones se toman en cuenta y otras no.

8. Efectos de reparación.

8.1. Con base en los artículos 85 y 88 de la Ley de Justicia Constitucional Local se declara la inconstitucionalidad de las fracciones VII y XV del artículo 81, la fracción VIII del artículo

134, las fracciones V, VIII, XXX, y XLVI del artículo 175, las fracciones IV, V, XIX, XXXII, y XLIV del artículo 176, la fracción II del artículo 179, la fracción XIII del artículo 195, y la fracción VIII del artículo 200; y de las adiciones hechas del numeral 1.6 BIS al numeral 1 del artículo 25, la fracción VIII al artículo 40, el CAPÍTULO SÉPTIMO BIS al TÍTULO TERCERO, y el artículo 75 BIS, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, por violación a los artículos 7 párrafo décimo octavo, 7 fracción X y 8 de la Constitución de Coahuila, así como los artículos 11 fracción II y 224, de la Carta de Derechos Civiles del Estado de Coahuila de Zaragoza.

8.2. Por lo que se ordena al Congreso del Estado para que dentro del término señalado en el transitorio quinto del Decreto mediante el cual se reforma el párrafo décimo octavo del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha (21) veintiuno de enero de (2022) dos mil veintidós, y a partir de los principios, bases y reglas normativas previstas en esta ejecutoria, proceda a dar cumplimiento al referido artículo quinto transitorio y expida las adecuaciones que resulten necesarias a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del estado de Coahuila de Zaragoza.

8.3. Hecho lo anterior, se realicen las modificaciones y adiciones correspondientes al Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.

9. Decisiones.

9.1. Sin perjuicio de sistematizar por separado las tesis aisladas (*obiter dicta*), este Tribunal Constitucional Local, con base en los artículos 38 y 113 y 114, fracción I; de la Ley de Justicia Constitucional Local en relación con el artículo 282 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, emite la siguiente tesis jurisprudencial por la declaración de inconstitucionalidad local que es la *ratio decidendi* del problema planteado, en los términos siguientes:

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA BÚSQUEDA. DEBER DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA EN MATERIA REGLAMENTARIA

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se declara **PROCEDENTE** y **FUNDADA** Acción de Inconstitucionalidad Local identificada con la clave AIL-5/2021, presentada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, contra las violaciones constitucionales derivadas de la

publicación del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, de 02 de noviembre de 2021.

SEGUNDO. Se **DECLARA** la inconstitucionalidad de las fracciones VII y XV del artículo 81, la fracción VIII del artículo 134, las fracciones V, VIII, XXX, y XLVI del artículo 175, las fracciones IV, V, XIX, XXXII, y XLIV del artículo 176, la fracción II del artículo 179, la fracción XIII del artículo 195, y la fracción VIII del artículo 200; y de las adiciones hechas del numeral 1.6 BIS al numeral 1 del artículo 25, la fracción VIII al artículo 40, el CAPÍTULO SÉPTIMO BIS al TÍTULO TERCERO, y el artículo 75 BIS, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos de esta ejecutoria

TERCERO. Se ordena al Congreso del Estado para que dentro del término señalado en el transitorio quinto del Decreto mediante el cual se reforma el párrafo décimo octavo del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha (21) veintiuno de enero de (2022)dos mil veintidós, y a partir de los principios,

bases y reglas normativas previstas en esta ejecutoria, proceda a dar cumplimiento al referido artículo quinto transitorio y expida las adecuaciones que resulten necesarias a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del estado de Coahuila de Zaragoza.

Hecho lo anterior, se realicen las modificaciones y adiciones correspondientes al Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.

CUARTO. Por conducto de la Secretaría General de Acuerdos, envíese esta sentencia al Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para su debida e inmediata publicación.

QUINTO. Certifíquese la firma por la Secretaría General de Acuerdos de todos los integrantes de este Pleno.

SÉXTO. Notifíquese a las partes para su debido cumplimiento, así como también al Comité de la Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada; y désele la mayor publicidad por internet en la Página Oficial del Poder Judicial del Estado de Coahuila.

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron los Magistrados integrantes del Tribunal Constitucional Local del

Estado de Coahuila de Zaragoza, **MIGUEL FELIPE MERY AYUP (Presidente), MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO (Instructora), IVÁN GARZA GARCÍA, MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ, MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ, JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA, HOMERO RAMOS GLORIA y LUIS EFRÉN RÍOS VEGA, GABRIEL AGUILLÓN ROSALES, CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES, MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA y JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA**, en sesión celebrada el día (24) veinticuatro de marzo de (2022) dos mil veintiuno, ante el Secretario General de Acuerdos **Licenciado GUSTAVO SERGIO LÓPEZ ARIZPE**, que autoriza y da fe.

**Miguel Felipe Mery Ayup
(Presidente)**

**María del Carmen Galván Tello
(Instructora).**

Manuel Alberto Flores Hernández

José Ignacio Máynez Varela

Homero Ramos Gloria

María Eugenia Galindo Hernández

Gabriel Aguillón Rosales

César Alejandro Saucedo Flores

Luis Efrén Ríos Vega

Iván Garza García

María Luisa Valencia García

Juan José Yáñez Arreola

Gustavo Sergio López Arizpe
Secretario General de Acuerdos.

En la misma fecha de la resolución, se incluyó en la lista de acuerdos. Conste.

PROYECTO DE SENTENCIA