

---

---

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LOCAL

Acción de Inconstitucionalidad Local 3/2021

COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Derecho a ser buscado de las personas desaparecidas | Derecho a participar en la búsqueda de personas desaparecidas | Principios rectorios para la búsqueda de personas desaparecidas (Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada) | El deber de coordinación | El deber de la consulta previa, libre e informada | La facultad reglamentaria de la Fiscalía General en materia de búsqueda | El deber presupuestario en la búsqueda | El deber de progresividad en la búsqueda | El test de no regresividad | Juzgar con perspectiva solidaria | Juzgar con perspectiva abierta

PALACIO DE JUSTICIA  
SESIÓN DE PLENO DIGITAL

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, México

\*\* de Octubre de 2021

Cita del caso: *Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila v. Fiscalía General del Estado* [AIL-3/2021], Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, disponible en red: [<https://www.pjecz.gob.mx/>].

# CONTENIDO

Tabla del caso.....  
Tabla de temas.....

---

---

## ÍNDICE DE LA SENTENCIA

	Párrafos	Página
<b>I. HECHOS Y PROCESO.....</b>		
1. ANTECEDENTES .....		
a) El acto impugnado .....		
a.1. <i>Derechos</i> .....		
a.2. <i>Sujeto</i> .....		
a.3. <i>La garantía de «juzgar con perspectiva solidaria»</i> ....		
a.3.1. El estándar contextual de vulnerabilidad ..		
a.3.2. El estándar del sujeto vulnerable .....		
a.3.3. El estándar de mayor protección .....		
a.3.4. El trato judicial prevalente.....		
a.3.5. La interpretación extensiva .....		
a.3.6. La interpretación restrictiva .....		
a.3.7. El antiformalismo.....		
a.3.8. La subsanabilidad .....		
a.3.9. El breve juicio .....		
a.3.10. La remoción de obstáculos procesales.....		
a.3.11. La suplencia por defectos.....		
a.3.12. La certeza .....		
a.3.13. El juicio público ante el tribunal.....		
a.3.14. La justicia sensible .....		
b) El contexto.....		
b.1. <i>La situación de vulnerabilidad</i> .....		
b.2. <i>La búsqueda de personas desaparecidas</i> .....		
b.3. <i>Las Comisiones de Búsqueda</i> .....		
2. PROCEDIMIENTO.....		
a) Las formalidades del juicio digital .....		
b) La participación social: <i>amicus curiae</i> .....		
b.1. <i>Voz de víctimas</i> .....		
b.2. <i>Voz de expertos independientes</i> .....		
b.3. <i>Voz de sociedad civil</i> .....		
c) La justicia abierta .....		
<b>II. DERECHO Y RAZONES.....</b>		
1. DERECHO A LA BÚSQUEDA.....		
a) Legislación y jurisprudencia internacional.....		
a.1. <i>Universal</i> .....		
a.2. <i>Interamericana</i> .....		
b) Legislación y jurisprudencia nacional .....		
b.1. <i>Constitucional</i> .....		
b.2. <i>Federal</i> .....		
b.3. <i>Local</i> .....		

2.	DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS .....
a)	Legislación y jurisprudencia internacional.....
a.1.	<i>Universal</i> .....
a.2.	<i>Interamericana</i> .....
b)	Legislación y jurisprudencia nacional .....
b.1.	<i>Constitucional</i> .....
b.2.	<i>Federal</i> .....
b.3.	<i>Local</i> .....
3.	PROBLEMAS .....
a)	¿Procede la acción de inconstitucionalidad?.....
a.1.	<i>La norma general</i> .....
a.2.	<i>La falta de agravios</i> .....
a.3.	<i>La extemporaneidad</i> .....
a.4.	<i>El tercero interesado</i> .....
a.5.	<i>La afectación real y directa</i> .....
b)	¿Se viola el derecho a la búsqueda? .....
b.1	<i>El derecho a ser buscado</i> .....
b.2	<i>El deber de búsqueda</i> .....
b.3.	<i>El deber de coordinación</i> .....
b.4.	<i>El deber presupuestario</i> .....
b.5.	<i>El deber de progresividad</i> .....
b.6.	<i>El test de regresividad</i> .....
i)	<i>¿Es legal?</i> .....
ii)	<i>¿Es legítima?</i> .....
iii)	<i>¿Es idónea?</i> .....
iv)	<i>¿Es necesaria?</i> .....
v)	<i>¿Es estrictamente proporcional?</i> .....
b.7.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....
c)	¿Se viola el derecho a la participar en la búsqueda?.....
c.1.	<i>El derecho a la participación de las víctimas</i> .....
c.2.	<i>El deber de consulta previa, libre e informada</i> .....
c.3.	<i>La facultad de autonomía reglamentaria</i> .....
c.4.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....
3.	EFFECTOS DE REPARACIÓN.....
a)	Deberes de búsqueda .....
b)	Deberes de consulta .....
III.	DECISIONES .....
IV.	RESOLUTIVOS .....
V.	ANEXOS .....
Anexo # 1.	Relatoría de audiencia de alegatos.....
Anexo # 2.	Escritos de <i>amicus curiae</i> .....
Anexo # 3	Sentencia con lenguaje sencillo.....

**TABLA DEL CASO**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD LOCAL**  
AIL-3/2021

**MAGISTRADO PONENTE E INSTRUCTOR**  
LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

**SECRETARIA PROYECTISTA**  
ANDREA PAOLA GUTIÉRREZ ESPINOZA

**ACTO IMPUGNADO**

Artículo Sexto Transitorio 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, el viernes 21 de mayo de 2021, tomo CXXVIII, número 41, mediante el cual se disuelve la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

**CUESTIÓN PRINCIPAL**

1. Violación del derecho a la búsqueda de víctimas por desaparición.
2. Violación del derecho de participación de las víctimas por desaparición.

**PRECEPTOS LEGALES**

1. Aplicación e interpretación del artículo 7º, párrafo décimo octavo, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en materia del derecho a la búsqueda de personas desaparecidas.
2. Aplicación e interpretación del artículo 8, párrafos segundo y quinto, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en materia del derecho a la participación ciudadana.

Proyecto de Sentencia

## RESUMEN

1. En México, el delito de desaparición de personas en el contexto de violencia e inseguridad pública constituye uno de los problemas más graves de lesa humanidad que plantea una agenda amplia de justicia, búsqueda, verdad, reparación integral y garantías de no repetición. Es, sin duda, la agenda más compleja en materia de derechos humanos que debe enfrentar el Estado mexicano para atender a las víctimas por desaparición; sobre todo para combatir la impunidad y garantizar, en forma plena y efectiva, los derechos fundamentales de las personas desaparecidas, sus familiares y sus defensores.
2. Durante la última década, Coahuila enfrentó como la mayoría de los estados fronterizos del norte del país un contexto de grave violencia que explica en gran medida la situación generalizada de personas desaparecidas en el territorio estatal.
3. En los últimos años, la lucha de los derechos de las personas desaparecidas ha sido encabezada en la entidad por diferentes familiares, colectivos y personas defensoras. Ellas son las que han visibilizado el problema, han convocado a los organismos internacionales y expertos independientes para analizar la situación local; e integrado, en diálogo con las autoridades estatales y federales, diferentes mesas de trabajo con la participación de familiares en materia de búsqueda, investigación, forense, atención a víctimas y armonización legislativa.
4. Desde el 2011 a la fecha, el Poder Ejecutivo del Estado, principalmente, ha reconocido la magnitud del problema e implementado este modelo de trabajo que ha sido reconocido por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, para atender esta grave problemática.
5. Este modelo de interlocución entre víctimas, gobierno y sociedad civil tiene vigencia de casi una década. Ha permitido, por un lado, identificar y sistematizar una agenda de trabajo basada en los temas prioritarios de las víctimas; permite el diálogo directo entre víctima y autoridades para abordar las diferentes problemáticas y necesidades; garantiza una discusión abierta y sincera con expertos nacionales e internacionales y, al mismo tiempo, genera acuerdos y consensos entre las partes, familias y gobierno, para consolidar una política de Estado que promueva acciones de gobierno como política de Estado a favor de los derechos de las personas desaparecidas, sus familiares y defensores.
6. Durante el contexto de la pandemia, el 21 de mayo de 2021 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, mismo que entró en vigor el 01 de junio de 2021, el cual en su exposición de motivos dijo: «que 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 evitar la duplicidad de las funciones con la Unidad de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas, se suprime esta última unidad».
7. Dicho reglamento, por tanto, dejó de regular la organización y funcionamiento de la Unidad de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas previsto en el Reglamento abrogado (de 8 de marzo de 2016) conforme al artículo segundo transitorio de nuevo reglamento de la Fiscalía. El artículo sexto transitorio del reglamento vigente estableció que dicha Unidad quedará disuelta una vez que se realice la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General, por lo que mientras tanto su personal y sus asuntos quedarán bajo la supervisión de la Fiscalía de Personas Desaparecidas.
8. La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila, a instancia de un grupo de familiares de personas desaparecidas, presentó la presente acción de inconstitucionalidad local porque estima que la supresión de dicha Unidad de Búsqueda en el actual Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado vulnera: i) el derecho fundamental a la búsqueda de toda persona en situación de desaparición; y, ii) el derecho a la participación social de las víctimas.

#### TEMAS CLAVES

Derecho a ser buscado de las personas desaparecidas | Derecho a participar en la búsqueda de personas desaparecidas | Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas (Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada) | El deber de coordinación | El deber de la consulta previa, libre e informada | La facultad reglamentaria de la Fiscalía General en materia de búsqueda | El deber presupuestario en la búsqueda | El deber de progresividad en la búsqueda | El test de no regresividad | Juzgar con perspectiva solidaria | Juzgar con perspectiva abierta

**Proyecto de sentencia**

## TABLA DE ABREVIATURAS

### LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución general, federal
Constitución Política de Coahuila de Zaragoza	Constitución local
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Convención ADH
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	Convención IDF
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	Convención IPPDF
Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Desapariciones Forzadas	Declaración PTPCDF
Declaración Universal de Derechos Humanos	Declaración UDH
Diario Oficial de la Federación	DOF
Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley de Justicia Constitucional Local
Ley en materia de desaparición de personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley FPC
Ley General de Víctimas	Ley GV
Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	Ley en Materia de Desaparición
Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley OFGECZ
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley OPJECZ
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Pacto IDCP
Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada	Principios Rectores
Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	PHB
Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza	Reglamento LOFGE

### AUTORIDADES

Academia Interamericana de Derechos Humanos	Academia IDH
Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza	CDHEC
Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila	CBEC
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comisión IDH
Comisiones Locales de Búsqueda	CLB
Comisión Nacional de Búsqueda	CNB
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH

Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza	Fiscalía, Fiscalía General
Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias	GTDFI
Organización de las Naciones Unidas	ONU
Sistema Nacional de Búsqueda	SNB
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Tribunal Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza	Tribunal CL,
Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza	Poder judicial
Unidad de Búsqueda Inmediata	UBI

**Proyecto de sentencia**

## TABLA DE TEMAS<sup>1</sup>

### **DERECHO A SER BUSCADO**

- búsqueda eficaz e inmediata
- carácter absoluto
- carácter negativo
- carácter positivo
- contexto de las desapariciones
  - internacional
  - nacional
  - local
- derecho a no ser desaparecido
- interacción con otros derechos
  - derecho a la verdad
  - derecho a la justicia
  - derecho a la reparación
- sujetos de protección
  - persona desaparecida
  - familias
  - colectivos
  - personas defensoras

### **DERECHO A PARTICIPAR EN LA BÚSQUEDA**

- Agenda de trabajo
- Mesa de armonización legislativa
- Modelo de diálogo
- Participación en la construcción de políticas públicas
- Sentido estricto y amplio

### **DEBERES DE BÚSQUEDA**

- comisiones de búsqueda
  - nacional
  - locales
- deber de proteger a la víctima
- deber presupuestario
- debida diligencia
- elementos institucionales
  - disponibilidad
  - accesibilidad
  - aceptabilidad
  - calidad
- interrelación con la investigación
- mecanismo extraordinario
- obligación de determinar suerte y paradero de la persona
- obligación de medios no de resultados
- obligación de respetar, promover, proteger y garantizar
- obligación internacional

### **DEBER DE COORDINACIÓN**

- autoridades primarias
- búsqueda conjunta, coordinada y simultánea
- facultades exclusivas, reservadas
- función concurrente
- función coincidente
- función complementaria
- división funcional

### **DEBER DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA**

- afectación de derechos
- autonomía de la fiscalía
- criterios de la SCJN
- deber de consulta previa, libre e informada
- deber de respuesta puntual
- derecho reforzado

---

<sup>1</sup> Los temas se identifican por número de párrafos.

grupos vulnerables  
instrumentos de participación ciudadana  
órgano incluyente y de participación

#### **DEBER DE PROGRESIVIDAD EN LA BÚSQUEDA**

aspecto positivo  
aspecto negativo  
gradualidad y progreso  
incrementar grado de tutela  
principio de no regresividad  
principio de progresividad  
principio no absoluto

#### **EL TEST DE NO REGRESIVIDAD**

justificación constitucional  
razones imperiosas  
la legalidad  
la legitimidad  
la idóneidad  
la necesidad  
la estricta proporcionalidad

#### **PRINCIPIOS RECTORES PARA LA BÚSQUEDA**

la búsqueda debe realizarse bajo la presunción de vida  
la búsqueda debe respetar la dignidad humana  
la búsqueda debe regirse por una política pública  
la búsqueda debe tener un enfoque diferencial  
la búsqueda debe respetar el derecho a la participación  
la búsqueda debe iniciarse sin dilación  
la búsqueda debe ser una obligación permanente  
la búsqueda debe realizarse con una estrategia integral  
la búsqueda debe tomar en cuenta la vulnerabilidad de los migrantes  
la búsqueda debe ser organizada de manera eficiente  
la búsqueda debe usar la información de manera apropiada  
la búsqueda debe ser coordinada  
la búsqueda debe desarrollarse en condiciones seguras  
la búsqueda debe ser independiente e imparcial  
la búsqueda debe regirse por protocolos que sean públicos

#### **JUZGAR CON PERSPECTIVA SOLIDARIA**

el estándar contextual de vulnerabilidad  
el estándar del sujeto vulnerable  
el estándar de mayor protección  
principios de tutela prevalente (justicia al más débil)  
la interpretación extensiva de la acción  
la interpretación restrictiva de la improcedencia  
el antiformalismo  
la subsanabilidad  
el breve juicio  
la remoción de obstáculos procesales  
la suplencia por derechos  
la certeza  
el juicio público ante el tribunal  
la justicia sensible

#### **JUZGAR CON PERSPECTIVA ABIERTA**

amicus curiae  
justicia digital  
máxima transparencia  
máxima publicidad  
participación social en la justicia  
principios de justicia abierta  
colaboración  
participación  
Rendición de cuentas

---

---

## SENTENCIA CONSTITUCIONAL \*/2021

[SC-TCL: \*\*-10-2021]

---

En el caso *Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila v. Fiscalía General del Estado de Coahuila*, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, reunido en Tribunal Constitucional Local e integrado por:

MIGUEL FELIPE MERY AYUP, *Magistrado Presidente*  
GABRIEL AGUILLÓN ROSALES, *Magistrado Decano*  
MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ, *Magistrado*  
MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ, *Magistrada*  
MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO, *Magistrada*  
IVÁN GARZA GARCÍA, *Magistrado*  
JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA, *Magistrado*  
HOMERO RAMOS GLORIA, *Magistrado*  
CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES, *Magistrado*  
MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA, *Magistrada*  
JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA, *Magistrado*  
LUIS EFRÉN RÍOS VEGA, *Magistrado Ponente e Instructor*

Con el apoyo en la elaboración del proyecto de sentencia de ANDREA PAOLA GUTIÉRREZ ESPINOSA, *Secretaría de Estudio y Cuenta*.

Tras haber deliberado en sesión pública digital el día \*\* de octubre de 2021, este Tribunal Constitucional Local (en adelante Tribunal CL o Tribunal Constitucional) dicta la siguiente sentencia:

### I. HECHOS Y PROCESO

1. El 16 de julio de 2021, el Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila (en adelante CDHEC) presentó la presente demanda de Acción de Inconstitucionalidad Local en contra del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza (en adelante Reglamento LOFGE).

2. El 5 de agosto de 2021, la Presidencia de este Tribunal tuvo por recibida la demanda. Se turnó al magistrado instructor el 13 de agosto, por conducto de la Secretaría General. En esa misma fecha se admitió la demanda, se requirió a la parte demandada para que rindiera su informe justificado, se convocó a audiencia pública de *amicus curiae*, se ordenó dar vista al Ejecutivo y al Congreso del Estado de Coahuila como terceros interesados, para que expusieran lo que a su derecho convenga, y se ordenó una serie de providencias para sustanciar en forma pronta, expedita y con máxima publicidad el presente asunto de manera digital (*véase pp. 152-155*).

## 1. ANTECEDENTES

### a) El acto reclamado

3. El acto que este Tribunal CL tiene como reclamado consiste en la publicación y entrada en vigor del Reglamento LOFGE, mediante el cual se elimina, a partir del artículo sexto transitorio, la Unidad de Búsqueda Inmediada (en adelante UBI) de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza (en adelante Fiscalía General).

4. En efecto, el viernes 21 de mayo de 2021 se publicó el Reglamento LOFGE en el Periódico Oficial del Estado, tomo CXXVIII, número 41, que entró en vigor el 01 de junio de 2021. En el párrafo décimo de los considerandos se dice:

«Que 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 evitar la duplicidad de las funciones con la Unidad de Búsqueda Inmediada de Personas Desaparecidas, se suprime esta última unidad».

5. El artículo sexto transitorio de dicho Reglamento establece:

La Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas quedará disuelta una vez que se realice la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que su personal y asuntos en trámite quedan bajo la supervisión de la Fiscalía de Personas Desaparecidas.

6. En los artículos 173 a 188, principalmente, del nuevo Reglamento no se regula la organización ni funcionamiento de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas que establecía el reglamento abrogado de fecha 8 de marzo de 2016.

7. En primer lugar, el actor alega que se viola el derecho a la búsqueda de las personas en situación de desaparición en relación con el principio de progresividad, pues, a su juicio, constituye un retroceso en materia de derechos humanos y, consecuentemente, un obstáculo para la búsqueda inmediata de quienes se encuentren desaparecidos y de quienes les buscan. Alega que no se analizó el contexto real y material que se vive en una situación de desaparición en el estado de Coahuila, ni se analizaron las directrices indicadas por los instrumentos nacionales e internacionales, lo que cobra especial relevancia al tratarse de un grupo vulnerable, en donde las acciones u omisiones de cualquier autoridad incide en la vida de las personas y, en el caso particular, las deja en un estado de incertidumbre.

8. En segundo lugar, 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 dicha reforma que elimina la Unidad de Búsqueda. 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.

9. Este acto reclamado tiene como antecedente, según los propios considerandos del Reglamento LOFGE, la creación de la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila (en adelante CBEC), por lo que en aras de evitar duplicidad de funciones con la misma es que, según la exposición de motivos del Reglamento, la Fiscalía General tomó la decisión de eliminar la regulación de la citada UBI.

10. Con base en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Justicia Constitucional Local (en adelante Ley JCL), este Tribunal CL examinará en su conjunto los agravios expresados por la parte actora, pero en cumplimiento 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.

11. En efecto, la parte actora funda su demanda en el artículo 158, fracción II, número 3, inciso c)<sup>2</sup> de la Constitución Local, no obstante, este Tribunal CL 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”

12. Para examinar si existe o no una inconstitucionalidad de la norma impugnada, este Tribunal procede a identificar los derechos en conflicto, el sujeto y la perspectiva a juzgar en forma solidaria por tratarse de un grupo vulnerable como lo son las personas desaparecidas y sus familiares.

#### a. *Derechos*

13. En primer lugar, es importante precisar que este Tribunal CL procederá a identificar, a partir de la causa de pedir del actor, el marco legal aplicable que reconoce los derechos en disputa: i) el derecho de toda persona, en situación de desaparición, a ser buscada; y, ii) el derecho a la participación de las víctimas en la búsqueda de personas desaparecidas.

---

<sup>2</sup> Véase artículo 158, fracción II, número 3, inciso c)<sup>2</sup> de la Constitución Local, que a la letra dice: “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.

[...]

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:

[...]

c) Los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, expedidas por los Ayuntamientos o Concejos Municipales. [...]

14. El derecho fundamental a la búsqueda de las personas desaparecidas está previsto en el artículo 7º, de la Constitución Local, que en lo conducente dice:

“Las personas desaparecidas y quienes hayan sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición, tienen derecho a una búsqueda inmediata y efectiva, a la localización de la persona desaparecida, a conocer la verdad, a la justicia, a la protección judicial efectiva y a la reparación integral del daño y a las garantías de no repetición. El Estado garantizará estos derechos.”

15. El derecho a la participación ciudadana está previsto en el artículo 8º de la Constitución Local, que en lo conducente 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 [...]

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.

#### a.2. *Sujeto*

16. Conforme a la causa de pedir de la parte actora, este Tribunal CL 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 por su situación de desaparición.

17. 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. Partiendo de 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 (en adelante Convención IPPDF) se entiende a «la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada».

18. En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), el concepto de víctima de desaparición forzada ha ido evolucionando. En principio se consideraba como víctima en sentido restringido solamente a la persona desaparecida<sup>3</sup>. 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

<sup>3</sup> Véase Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras* [29 de julio de 1988].

hechos»<sup>4</sup>, 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.

19. La Corte IDH, asimismo, ha ampliado la posibilidad de que los familiares puedan ser considerados como víctimas directas de otras violaciones que puedan ser acreditadas como la tortura o tratos crueles, inhumanos e infamantes<sup>5</sup>.

20. En cuanto a los grupos o colectividades, la Corte IDH ha estimado que en los casos de graves violaciones de derechos humanos se presentan una diversidad de afectaciones tanto en la esfera individual como colectiva, se causan alteraciones en las dinámicas de sus familias y sus comunidades, por lo cual ha considerado que debe repararse el daño colectivo<sup>6</sup>. 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 Chihuahua, las cuales son medidas tendientes no sólo a reparar a las víctimas directas sino también para reconstruir el tejido social.

21. En el ámbito nacional, la Ley General de Víctimas (en adelante Ley GV) 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. Define como víctimas indirectas, por otra parte, a los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima 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.

22. Luego los Tribunales Colegiados de Circuito retoman algunos de estos antecedentes y fijan de manera más específica quienes pueden ser considerados como víctimas indirectas, al establecer que en el delito de desaparición forzada de personas, la víctima directa es el sujeto sobre quien recae de forma inmediata la conducta, y la indirecta toda persona que haya sufrido un perjuicio como consecuencia de una desaparición forzada, entre los que se encuentran enunciativamente, los familiares en primer grado, ya sea por consanguinidad o afinidad, como los padres, esposo o esposa, parejas permanentes, y/o hijos e hijas, incluso los hermanos o hermanas, abuelos o abuelas, tíos, sobrinos, nietos, cuñados, etc.<sup>8</sup>

23. Dentro de la doctrina se ha dicho que considerar que los grupos, colectividades y, en general, la sociedad son víctimas de desaparición forzada

<sup>4</sup> Véase Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala* [24 de enero de 1998] párr. 114.

<sup>5</sup> Véase Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y otros "Desaparecidos del Palacio de Justicia" Vs. Colombia* [14 de noviembre de 2014] párr. 513.

<sup>6</sup> Véase Corte IDH. *Caso De La Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala* [24 de noviembre de 2009] párr. 226.

<sup>7</sup> Véase Corte IDH. *Caso González y otras "campo algodono" Vs. México* [16 de noviembre de 2009] párr. 226.

<sup>8</sup> Véase tesis de rubro "DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. VÍCTIMAS DIRECTA E INDIRECTA EN ESTE DELITO." Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 50, Enero de 2018, Tomo IV, pág. 2110.

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 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 identificación<sup>9</sup>. 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. Sus familiares y defensores.

24. De igual forma, este Tribunal Pleno considerará que las personas defensoras de víctimas de desaparición pueden llegar a ser sujetos de protección amplia por su situación de riesgo grave que se derive de su función de defensa a las personas desaparecidas y sus familiares, por lo que una interpretación amplia de la Declaración Internacional de los Defensores de los Derechos Humanos se debe tener a las personas defensoras como sujetos de derechos por ser víctimas de violación a su derecho a defender a las personas desaparecidas y sus familiares.

25. En suma, este Pleno con base en el artículo 1<sup>o</sup> 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, progresiva e integral de las «personas en situación de víctimas de desaparición» para incluir como víctima desaparecida, a toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo e indirecto como consecuencia de una desaparición<sup>10</sup>, es decir, a los desaparecidos, familiares o aquellas personas 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.

### a.3. *La garantía de juzgar con perspectiva solidaria»*

26. El acceso a la justicia que pretende la CDHEC 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 por qué 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, a partir de la doctrina de este Tribunal fijada en el caso *Comisión Estatal de Derechos Humanos y Frontera con Justicia v. Poder Legislativo del Estado* [AIL-6/2020].

27. 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 1<sup>o</sup>

<sup>9</sup> 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>

<sup>10</sup> Véase artículo 24, párrafo 1, de la Convención IPPDF.

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.

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

29. Juzgar con perspectiva solidaria, por tanto, exige una metodología estricta, rigurosa y dúctil 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.

30. No se trata de ningún ánimo justiciero ni intuitivo. 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, se deben examinar con rigor jurídico-constitucional.

#### a.3.1. El estándar contextual de vulnerabilidad

31. En primer lugar, los jueces debemos contextualizar conforme a los hechos del caso concreto la situación de vulnerabilidad de la personas desaparecidas y sus familiares (véase párrafos 92-96).

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 a través del magistrado instructor, bajo su estricta responsabilidad, 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.

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 la personas desaparecidas y sus familias.

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 prever un entendimiento mejor de la realidad que se va juzgar para tutelar los derechos de personas vulnerables.

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

### **a.3.2. El estándar del sujeto vulnerable**

36. La segunda cuestión que los jueces debemos 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.

37. En la doctrina de derechos humanos se dice 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. Es decir, si el ombudsman local demanda la violación 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 sus derechos a la búsqueda y a la participación social.

38. 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, debe examinar con mayor rigor metodológico para entender el contenido, alcance y límites del derecho a tutelar.

39. En consecuencia, a partir de lo descrito (*véase* párrafos 92-96), este Tribunal CL reconoce el alto grado de vulnerabilidad que tienen las personas víctimas de desaparición y sus familias para juzgar con sensibilidad. 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 búsqueda y a la participación social, principalmente.

### **a.3.3. El estándar de mayor protección**

40. 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 (*véase* párrafos 16-25).

41. 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, más aún cuando existen recomendaciones locales a nuestro contexto concreto por expertos independientes sobre el caso que se analiza (véase anexo # 2).

42. 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 las posibles violaciones a sus derechos humanos de búsqueda y de participación social que puedan ser constitucionalmente relevantes.

43. 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 citado caso *CEDY y Frontera con Justicia v. Poder Legislativo del Estado* [AIL-6/2020].

#### **a.3.4. El trato judicial prevalente**

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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 discriminación" 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.

---

" 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.

48. 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 cuestión 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.

49. Este valor de juzgar solidariamente debe hacerse con reglas claras. No puede asumirse de manera intuitiva ni discrecional. La constitución local establece diferentes reglas de la tutela judicial efectiva que debemos observar.

### *a.3.5. La interpretación extensiva*

50. 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).

51. 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.

52. 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.
- e) el estudio amplio e integral de los agravios, sin dejar sin materia las cuestiones de fondo para asegurar una reparación efectiva de las violaciones que en su caso se acrediten en el estudio final.

53. En el caso concreto, debe privilegiarse una interpretación extensiva de la acción que presenta la actora porque la tutela de los derechos a la búsqueda y 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.

54. 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 a la búsqueda de su ser querido y para ser consultado en las decisiones que le puedan llegar a afectar en materia de búsqueda.

55. 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.

#### **a.3.6. La interpretación restrictiva**

56. 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).

57. 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.

#### **a.3.7. El antiformalismo**

58. 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».

59. En efecto, el antiformalismo es una metodología procesal para facilitar el acceso a la justicia anulando las formas del juicio que sean esenciales o inesenciales por excesivas o desproporcionales, pero no es un escrutinio irracional o arbitrario para el acceso a la justicia.

60. El criterio de antiformalismo procesal, por tanto, exige analizar que el carácter general del Reglamento, la falta o no de conceptos de invalidez, la omisión 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, como se analizará en el apartado respectivo (véase párrafos 185-215).

#### **a.3.8. La subsanabilidad**

61. 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, o bien, tenerlos por subsanados a partir de su causa de pedir».

62. 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.

### **a.3.9. El breve juicio**

63. 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. 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.

64. 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, sin que proceda la excitativa de justicia que solicitó la Fiscalía del Estado porque el presente asunto no solo se ha tramitado dentro de los plazos legales, sino que se ha desahogado con debida diligencia y celeridad con la máxima publicidad.

### **a.3.10. La remoción de obstáculos procesales**

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

66. 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.

67. 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.

68. 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.

### **a.3.11. La suplencia por derechos**

69. El artículo 40 de la Ley JCL establece:

En todos los casos, los jueces deberán suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

70. 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.

71. 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.

72. 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 (véase párrafos 10-12).

#### **a.3.12. La certeza**

73. 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.

74. 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 sus derechos a la búsqueda y a la participación.

75. En cada etapa del procedimiento, las partes y los terceros intervinientes, por igual, tuvieron oportunidad de ejercer su derecho de audiencia con reglas previas que el instructor notificó de manera inmediata con base en la ley.

#### **a.3.13. El juicio público ante el tribunal**

76. En consecuencia, el derecho de las personas desaparecidas y sus familias a ser escuchada por un tribunal imparcial e independiente que resuelva si la supresión de la UBI de la Fiscalía General vulnera sus derechos, 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, bajo la estricta responsabilidad del instructor, 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.

#### **a.3.14. La justicia sensible**

77. Los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial establecen la pauta de la obligación judicial de garantizar a las personas un trato que respete su dignidad humana y sus derechos humanos fundamentales.

78. En el caso de víctimas vulnerables por desaparición, los jueces tenemos una obligación reforzada de trato digno para asumir una mayor sensibilidad para las víctimas que sufren una situación de desaparición, por su condición de alta vulnerabilidad.

#### **b) El contexto**

79. 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 ley<sup>12</sup>.

80. 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 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.

81. 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 y permanente en el tiempo mientras la víctima no sea localizada y no se esclarezcan los hechos<sup>13</sup>.

82. En México, la desaparición de personas se ha convertido en el problema más grave de violación de derechos humanos<sup>14</sup>. La crisis del número alto de personas desaparecidas, la crisis forense y la crisis de justicia plantean el reto más importante de la agenda de los derechos humanos. Se ha considerado, por diversos organismos internacionales que rigen el sistema universal e interamericano de derechos humanos, como una violación grave y generalizada. La ONU, la Corte IDH y la Comisión IDH lo han hecho saber con sus informes, recomendaciones y sentencias sobre el tema. México ha sido condenado en forma reiterada por esta práctica de lesa humanidad.

83. De acuerdo con el amicus curiae de la Comisión Nacional de Búsqueda (en adelante CNB) presentado por su titular Karla I. Quintana Osuna (véase anexo #2), 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, además de existir una crisis forense por los más de 50 mil cuerpos sin identificar que, además, se suma al estado de impunidad porque solo se registran, a nivel nacional, 35 sentencias de condena por desaparición forzada en México.

84. 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.

---

<sup>12</sup> Véase artículo 2 de la Convención IPPDF.

<sup>13</sup> Véase Comisión Internacional de Juristas, Marco jurídico internacional en materia de desaparición forzada y ejecución extrajudicial, citado en amicus curie presentado por Grace Mahogany Fernández Morán y demás signantes.

<sup>14</sup> Véase “Los desaparecidos en México. El persistente costo de una crisis ignorada”, disponible en Internet: «<https://www.hrw.org/node/256408>».

85. Las desapariciones arbitrarias en una sociedad ponen en crisis su núcleo básico, la familia: el no saber por qué desapareció alguien, el no buscarlo ni 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.

86. 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 Unidas<sup>15</sup>, por tanto, han sido claves para visibilizar una grave situación del problema de la desaparición forzada en México.

87. 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.

88. 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, 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.

89. 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 (en adelante Registro NPDNL) al 18 de septiembre de 2021, Coahuila reporta 3,415 personas desaparecidas o no localizadas<sup>16</sup>. 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 corto, mediano y largo plazo en temas como educación, salud, vivienda, acceso a la justicia, etc.

90. 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 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

<sup>15</sup> Véase <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>.

<sup>16</sup> Véase amicus curiae presentado por Grace Mahogany Fernández Morán y demás signantes.

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 Coahuila<sup>17</sup>.

91. En este contexto local, el debate constitucional 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 búsqueda para garantizar el derecho a ser buscado de una víctima por desaparición, el cual es un tema central en esta acción de inconstitucional.

### b.1. La situación de vulnerabilidad

92. Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (en adelante Principios Rectores o de Búsqueda) 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).

93. Al respecto, la Corte IDH 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 vida<sup>18</sup>. Esta situación se ve acentuada cuando se está frente a un patrón sistemático de violaciones de derechos humanos.

94. 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 demanda<sup>19</sup>.

95. 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 o de la frustración de no

<sup>17</sup> 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>

<sup>18</sup> Véase Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Párr. 322.

<sup>19</sup> Véase Lara Espinosa, Diana (2015): *Grupos en situación de vulnerabilidad*, Colección de textos sobre derechos humanos, CNDH, México. P.P. 24-26 Disponible en red: [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CTDH\\_GruposVulnerabilidad1aReimpr.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_GruposVulnerabilidad1aReimpr.pdf).

encontrar ninguna información. Todo ello son situaciones o circunstancias que ponen en un estado de vulnerabilidad a las víctimas.

96. 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 unen una serie de deficiencias y negligencias en la atención de sus necesidades por parte de los Estados.

#### **b. La búsqueda de personas desaparecidas**

97. La búsqueda de las personas desaparecidas es la principal demanda de justicia de los familiares. La única forma de poder reparar el daño es garantizando la localización en vida de la persona desaparecida.

98. En México, la lamentable experiencia de las familias de las personas desaparecidas es que 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<sup>20</sup>.

99. 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 (en adelante Ley General o en Materia de Desaparición) que materializa el mandato de la Constitución General, previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), 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.

100. 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.

101. La Ley en Materia de Desaparición creó el Sistema Nacional de Búsqueda (en adelante SNB), cuyo objetivo 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 hechos<sup>21</sup>.

102. 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.

103. 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

<sup>20</sup> Véase CNB, disponible en Internet: «<https://www.gob.mx/cnb>».

<sup>21</sup> Ibidem.

otros países de la región latinoamericana, comenzó a ponerse sobre la mesa la necesidad de separarlas, no sólo 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 víctima<sup>22</sup>.

104. 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.<sup>23</sup>

105. La búsqueda se regirá por el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (en adelante PHB), 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.

106. La búsqueda debe ser realizada de manera conjunta, coordinada y simultánea entre la CNB y las Comisiones Locales de Búsqueda (CLB).

### c. Las Comisiones de Búsqueda

107. 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 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<sup>24</sup>.

108. 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 ello<sup>25</sup>.

109. En México, la Ley en Materia de Desaparición creó la CNB<sup>26</sup> y ordenó a cada entidad federativa crear las comisiones locales de búsqueda. La CNB es un órgano administrativo 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,

<sup>22</sup> Véase Guía básica sobre la Ley General en materia de desaparición de personas (2018), pag. 21.

<sup>23</sup> Véase artículo 79 de la Ley en Materia de Desaparición.

<sup>24</sup> Véase Verónica Hinestroza, Iris Jave y Rainer Huhle (2021): “Comisiones de Búsqueda en Latinoamérica. Una apuesta extraordinaria por la integralidad en la investigación de las desapariciones”, disponible en Internet: [https://www.identificacionhumana.mx/wp-content/uploads/2021/10/Comisiones\\_de\\_busqueda\\_en\\_America\\_Latina\\_8OCT2021.pdf](https://www.identificacionhumana.mx/wp-content/uploads/2021/10/Comisiones_de_busqueda_en_America_Latina_8OCT2021.pdf).

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Véase Comisión Nacional de Búsqueda, disponible en Internet: «<https://www.gob.mx/cnb>»

gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas<sup>27</sup>.

ii0. Para algunos expertos, la búsqueda a través de las comisiones implica un modelo 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.

iii. No obstante ello, las comisiones de búsqueda en México, por su definición legal, son una garantía institucional del derecho a ser buscado que implica una actuación pública que tiene valor jurídico como auxiliar de la administración de justicia para asegurar la justicia, verdad y reparación integral dentro de un sistema penal o de protección de derechos humanos, por lo que podría constituirse como parte coadyuvante dentro de un proceso judicial con interés legítimo para solicitar ante el Ministerio Público, o en su caso, el juez competente, las acciones de búsqueda que se requieran para encontrar, localizar o identificar a una persona desaparecida, en vida o muerta.

ii2. En Coahuila, para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley en Materia de Desaparición, y derivado del trabajo conjunto entre los colectivos 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 Auténtico de Trabajo y el Gobierno del Estado, se creó la CBEC en fecha 17 de septiembre de 2018, mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado, tomo CXXV, número 76.

ii3. La CBEC, en el ámbito de su respectiva competencia, realiza funciones análogas a la CNB, 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.

ii4. Entre las atribuciones conferidas a la CBEC, 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, localización e identificación, además de celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación o cualquier otro instrumento jurídico necesario para el cumplimiento de su objeto.

ii5. Ahora bien, de acuerdo con el reciente estudio de las comisiones de búsqueda en Latinoamérica<sup>28</sup>, México, Perú, El Salvador y Colombia son

<sup>27</sup> Véase artículo 5o de la Ley en Materia de Desaparición.

<sup>28</sup> Véase Verónica Hinestroza, Iris Jave y Rainer Huhle (2021): "Comisiones de Búsqueda en Latinoamérica. Una apuesta extraordinaria por la integralidad en la investigación de las desapariciones", disponible en Internet: [https://www.identificacionhumana.mx/wp-content/uploads/2021/10/Comisiones\\_de\\_busqueda\\_en\\_America\\_Latina\\_8OCT2021.pdf](https://www.identificacionhumana.mx/wp-content/uploads/2021/10/Comisiones_de_busqueda_en_America_Latina_8OCT2021.pdf).

los únicos países que cuentan con comisiones de búsqueda, y ninguna de ellas 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).

116. 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 de Naciones Unidas.

## 2. PROCEDIMIENTO

### a) Las formalidades del juicio digital

117. El uso de la tecnología digital en el procedimiento judicial es una norma constitucional local que desde 2012 establece la garantía de la tutela judicial efectiva a través de sistemas digitales confiables<sup>29</sup>.

118. 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 (en adelante ONU) sobre independencia judicial<sup>30</sup>.

119. La Constitución Local establece la forma digital confiable para llevar a cabo la tutela judicial efectiva<sup>31</sup>. 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.

120. Este procedimiento legal ha desarrollado actuaciones judiciales en línea, notificaciones por correo-e, audiencias por video (zoom), 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.

121. 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 en forma efectiva la defensa de los

<sup>29</sup> Véase artículo 154, fracción II, numeral II, de la Constitución Local.

<sup>30</sup> 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”.

<sup>31</sup> Véase artículo 154, fracción II, numeral II, 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.

**b) La participación social: *amicus curiae***

122. 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.

123. En tal sentido, por acuerdo y bajo la más estricta responsabilidad del magistrado instructor, 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 (véase anexo #2). Se desahogo por el instructor una videoaudiencia de alegatos con la presencia de 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 que se analizan de manera puntual en esta sentencia.

124. La justicia, por su naturaleza, no es una función pública que se consulta en forma popular. Pero la organización, la función y el proceso que les corresponde llevar a los operadores de justicia, si puede estar sujeto al mayor escrutinio público posible para garantizar un debido juicio público para que sea más justo conforme a la garantía de transparencia judicial prevista en la constitución local, en su artículo 154, fracción II, numeral 1.

125. Uno de los ejes rectores de la justicia abierta es la máxima participación social. En ese sentido las personas tienen derecho a acceder a la función de la justicia. Las instituciones de justicia, por tanto, deben garantizar la mayor apertura de procesos públicos de sentencias públicas.

126. Las personas tienen derecho a participar en la deliberación de la justicia para influir en la toma de decisiones que les afecten en el acceso a la justicia. Los operadores de justicia, por tanto, deben garantizar, dentro del debido proceso, la posibilidad de recibir en forma pública opiniones, comunicaciones u observaciones de expertos independientes, personas defensoras de derechos humanos o, en general, de la sociedad civil interesada de manera genuina y libre para dar su opinión a los operadores de justicia sobre las cuestiones a debate en un juicio.

127. 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.

128. 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.

129. 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 CL debe interpretar para su debida aplicación al caso concreto.

130. 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 pertinentes. La autoridad deliberó con la ciudadanía. Los propios *amicus curiae* pudieron aclarar, complementar e incluso replicar o contradecir las posiciones de las autoridades.

131. En el desahogo de la videoaudiencia de alegatos y de comentarios y observaciones al proyecto de sentencia, se hicieron presentes las voces de las víctimas, los expertos y la sociedad civil, que resultaron muy enriquecedoras para este Tribunal CL, pues aportaron su expertis, sus conocimientos y sus vivencias desahogando lo siguiente:

#### b.1. Voz de las víctimas<sup>32</sup>

132. Las víctimas que participaron en representación de diversos colectivos de familias de personas desaparecidas mostraron de manera enfática su postura:

- i) la reforma al reglamento es regresiva;
- ii) 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;
- iii) existe una mesa de armonización legislativa, en la cual no se discutió la reforma con la participación de las familias;
- iv) como principales impulsoras de la Ley en Materia de Desaparición, hicieron ver que la intención de crear la CBEC 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 Ministerio Público;
- v) los Ministerios Públicos cuentan con una excesiva carga de trabajo, tienen alrededor de 55 carpetas de investigación cada uno, por lo que no es factible que los Ministerios Públicos que

---

<sup>32</sup> Véase intervenciones de: 1) Grace Mahogany Fernández Morán, Yolanda Morán Isais y María Antonia Melo Cadena del Colectivo BUSCAME, Buscando Desaparecidos México; y, 2) Silvia Elida Ortiz Solís, representante del Grupo V.I.D.A., 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/>.

- se dedican a la investigación de asuntos de larga data, se les distraiga con la búsqueda inmediata;
- vi) en la práctica la UBI era la que directamente se coordinaba con la CBEC;
  - vii) la UBI es de gran utilidad, 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; y,
  - viii) no existe duplicidad de funciones.

## b.2. Voz de expertos independientes<sup>33</sup>

r33. Los expertos independientes que participaron en su carácter de *amicus curiae* destacaron lo siguiente:

- i) la Constitución de Coahuila está basada en un estado humanista, social y democrático de derecho, es decir, busca la protección real de la dignidad del ser humano, la igualdad y la no discriminación de grupos vulnerables;
- ii) bajo ese parámetro, en el Estado de derecho se pone en el centro a la víctima y el reglamento impugnado no pone en el centro a la víctima de un delito tan común como es la desaparición;
- iii) la Constitución Local reconoce expresamente 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.
- iv) además de derechos existen garantías, que son los mecanismos para hacer efectivo el derecho a ser buscado, como lo es precisamente el SNB 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 UBI;
- v) la Constitución de Coahuila no solo prevé el principio de progresividad, sino hace alusión expresamente al principio de no regresión;
- vi) la búsqueda es una obligación de Estado que debe cumplirse de manera integral y coordinada. Ninguna institución puede excluirse de cooperar en esa obligación;
- vii) 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;

<sup>33</sup> Véase intervenciones de: 1) Dr. Raine Huhle, quien fue relator para la revisión del informe del Estado de México, y las Observaciones del Comité Contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, al cual perteneció desde el año 2011 al 2019. También fue dentro del mismo comité, relator para las acciones urgentes de desaparición forzada en México y relator de los Principios de Búsqueda del Comité de Derechos Humanos sobre Desapariciones Forzadas aprobados en 2019; 2) Dra. Irene Spigno, Directora General de la Academia Interamericana de Derechos Humanos; 3) Dr. Bernard Duharme, Profesor en la Universidad de Quebec en Canadá. Formó parte del mandato del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU; 4) Mtro. Santiago Corcuera Cabezut, académico y experto en temas de derechos humanos y fue miembro del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU (2004-2010); y, 5) Dr. Luis Fernando Vélez Gutiérrez, experto en materia de desapariciones forzadas, 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/>.

- viii) no hay duplicidad de funciones, pues la CBEC complementa la fiscalía, no la sustituye;
- ix) 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;
- x) el artículo 68 de la Ley en Materia de Desaparición establece la obligación de las fiscalías locales de dar impulso permanente a la búsqueda;
- xi) la supresión de la UBI vulnera el derecho a la búsqueda pues no permite alcanzar el derecho a la verdad.
- xii) la existencia del GAT en Coahuila, implica un modelo de diálogo entre familias y gobierno que ha sido parte fundamental en la construcción de la agenda pública; y,
- xiii) en Coahuila se ha venido dando un proceso gradual de derechos humanos, por lo que el no consultar a las familias el nuevo Reglamento vulnera su derecho a la participación, además que deja ver la falta de compromiso de la institución con las víctimas.

### b.3. Voz de la sociedad civil<sup>34</sup>

134. Diferentes asociaciones civiles defensoras de derechos humanos, aportaron los siguientes puntos de vista:

- i) el reglamento impugnado al no prever la UBI entorpece el proceso de búsqueda, lo que aunado a la excesiva carga de trabajo del Ministerio Público traería como consecuencia que se perdieran las primeras horas que son vitales, y a su consideración, se vulnera 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, en la práctica es 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.
- ii) el SNB, 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;
- iii) la autonomía de la Fiscalía General tiene límites frente a esa articulación, además que no se contrapone con el derecho a la participación;
- iv) no hay una prohibición absoluta del principio de no regresividad. Los Estados pueden tomar medidas regresivas, siempre y cuando haya una justificación constitucional

<sup>34</sup> Véase intervenciones de: 1) Dr. Miguel Ontiveros Alonso, Experto en Derecho Penal y Derechos Humanos; 2) Mtro. Jorge Peniche Vaqueiro, Codirector de Justicia Transicional México; 3) Lic. Juan Enrique Martínez Requenez, del Centro Diocesano Fray Juan de Larios; 4) Dr. Luis Daniel Vázquez; y, 5) Lic. Humberto Guerrero Rosales, Coordinador de Derechos Humanos de Fundar Centro de Análisis de Investigación A.C. 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/>.

- imperiosa que señale los motivos para disminuir el ámbito del derecho protegido;
- v) 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. De acuerdo con la SCJN, el principio de progresividad exige incrementar el grado de tutela de la protección de los derechos humanos e impide específicamente la regresividad;
  - vi) la obligación de búsqueda es concurrente, y le corresponde a diversas autoridades, por ejemplo, a la autoridad judicial mediante el amparo buscador;
  - vii) en base a su experiencia la UBI y la CBEC han estado colaborando, a donde no llega la CBEC, llega la fiscalía y viceversa;
  - viii) 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 dismantlar 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.
  - ix) existe todo un marco jurídico constitucional, 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. Al tratarse de políticas públicas que afecten el derecho de acceso a la justicia, verdad y reparación;
  - x) no haber convocado a un proceso de participación con las familias genera inconstitucionalidad de la norma;
  - xi) 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;
  - xii) en Coahuila, para la construcción de políticas públicas y legislativas los colectivos han sido una pieza clave; y,
  - xiii) la participación es un derecho adquirido.

135. En suma, el magistrado ponente reconoció 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.

### c) Juzgar con perspectiva abierta

136. Este Tribunal ha considerado en forma reiterada que la participación de *amicus curiae* y la publicación de los proyectos de sentencias, no son una obligación del Tribunal, sino una facultad del instructor que realiza bajo su más estricta responsabilidad.

137. Por justicia abierta entendemos la garantía de máxima publicidad de la justicia que, a partir de buenas prácticas y altos estándares del concepto de Tribunal Abierto, pone a disposición de la ciudadanía la mayor información proactiva posible que se genera, procesa o documenta en las instituciones del Estado que les corresponde resolver los conflictos de las personas, a través de un juicio justo, para proteger en forma efectiva los derechos humanos.

138. La justicia abierta tiene por objeto:

- a) facilitar el ejercicio del derecho a la información judicial;
- b) ampliar el derecho a la participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones de la justicia;
- c) garantizar una mayor rendición de cuentas del servicio de justicia;
- d) promover el uso adecuado, seguro e inteligente de la tecnología digital e inteligente para efficientar el servicio de justicia a favor de la protección de los derechos de las personas;
- e) garantizar el tribunal abierto;
- f) acercar el acceso a la justicia a las personas con mayor vulnerabilidad; y,
- g) en general, garantizar la máxima publicidad de la actuación judicial.

139. La justicia abierta pretende, a partir de la máxima publicidad del tribunal abierto, la participación y uso de la tecnología, promover un proceso de transformación en las instituciones de justicia para que, en perspectiva de mejora continua, los servicios de justicia puedan lograr las finalidades siguientes:

- a) Empoderar a la ciudadanía en el acceso efectivo a la justicia;
- b) Dar una mayor legitimidad social, confianza y credibilidad a las decisiones de los operadores de justicia y sobre el gobierno judicial;
- c) Generar una mayor deliberación pública de la justicia;
- d) Evitar las actuaciones de opacidad y arbitrariedad que impiden, obstaculizan o afectan los principios de la tutela judicial efectiva;
- e) Promover un mayor control social adecuado para el desempeño del operador de la justicia.

140. Así, la justicia abierta es un modelo de justicia que se adhiere a los principios del Gobierno Abierto,<sup>35</sup> incluyendo transparencia proactiva, participación, colaboración, y rendición de cuentas<sup>36</sup>. Un modelo de Justicia Abierta permite hacer efectivo el derecho de la ciudadanía de estar informada y de involucrarse de forma activa en las decisiones que les afectan en materia de justicia.

141. Ahora bien, la Fiscalía General se inconforma con la actuación del magistrado instructor de hacer público el proyecto de sentencia y acordar, además, una audiencia para recibir comentarios y observaciones

<sup>35</sup> El concepto de “Gobierno Abierto” ha evolucionado hacia uno de “Estado Abierto”, en el que los principios del Gobierno Abierto se extienden a todos los niveles y poderes del Estado. Ver: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto>

<sup>36</sup> [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Open-Justice\\_Justice-II\\_20201214.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Open-Justice_Justice-II_20201214.pdf)

de las partes y de los terceros intervinientes, por lo que solicitó a la Presidencia de este Tribunal una excitativa de justicia para que no retrasará el fallo de este Tribunal y, por tanto, solicita anular dicha actuación para no tener en cuenta los alegatos en dicha audiencia, ya que no existe fundamento legal para llevarla a cabo.

142. Sin embargo, de la actuación judicial del magistrado instructor se advierte que la admisión de la demanda, la audiencia constitucional y la presentación del proyecto de sentencia se dieron dentro de los plazos legales, con la mayor celeridad y con la debida diligencia, pues incluso no ha demorado todo ese proceso más de dos meses desde que se le turno el caso, por lo que si la instrucción solicitó a la Presidencia una semana más para circular un proyecto con modificaciones por razón del estudio de los comentarios, opiniones y observaciones al proyecto, la propia ley de justicia constitucional local autoriza al instructor tener el tiempo que estime necesario para presentar de nuevo el proyecto de sentencia que, además, no ha demorado una semana más de la que en su caso se debió resolver, previa citación de la Presidencia.

143. De igual forma, este Tribunal Pleno ha sostenido en forma reiterada que los comentarios u opiniones de terceros intervinientes (*amicus curiae*) no son obligatorias para este cuerpo colegiado, por lo que sería absurdo e inútil anular esas opiniones que en todos los casos este Tribunal puede o no tomar en cuenta según la motivación judicial que se apruebe o rechace del proyecto de sentencia.

## II. DERECHO Y RAZONES

Para resolver la controversia, el Derecho aplicable, internacional, nacional y local<sup>37</sup> es el que se describe de la manera siguiente:

### 1. DERECHO A LA BÚSQUEDA

#### a) Legislación y jurisprudencia internacional

##### a.1. Universal

144. Luego de la Segunda Guerra Mundial, que es considerada uno de los primeros antecedentes de la práctica de la desaparición forzada, se generó un avance decisivo para el Derecho Internacional Humanitario. Tal progreso se consolidó en 1949, cuando se adoptaron los cuatro *Convenios de Ginebra*, y en 1977 cuando se logró la adopción de los *Protocolos adicionales I y II a los Convenios de Ginebra*. En estas disposiciones internacionales se encuentra los primeros trazos del derecho a la búsqueda en el contexto de guerra.

145. Dichos instrumentos disponen que en todo tiempo, y especialmente después de un combate, las Partes en conflicto tomarán sin tardanza todas las medidas posibles para buscar y recoger a los heridos y a los enfermos, para protegerlos contra el pillaje y los malos tratos y proporcionarles la asistencia necesaria, así como para buscar a los muertos e impedir que sean despojados. Asimismo que se facilitará la búsqueda

---

<sup>37</sup> Para la elaboración de este apartado de normas resultó útil para este Tribunal el *amicus curiae* de la Academia IDH, que suscribe *Irene Spigno*.

emprendida por los miembros de familias dispersadas a causa de la guerra para reanudar los contactos entre unos y otros, y para reunirlos.

146. En 1992 se adopta la *Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Desapariciones Forzadas* (en adelante *Declaración PTPCDF*) que dispone que los Estados prevendrán y reprimirán la apropiación de hijos de padres de víctimas de una desaparición forzada o de niños nacidos durante el cautiverio de sus madres víctimas de la desaparición forzada y se esforzarán por buscar e identificar a esos niños para restituirlos a su familia de origen.

147. El artículo 24.3 de la *Convención IPPDF* adoptada el 20 de diciembre de 2006, señala que los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos.

148. Los *Principios Rectores* tienen como finalidad establecer las líneas que deben seguir la actuación de los Estados en materia de búsqueda de personas desaparecidas, dotando de contenido a este derecho humano. marcan que la búsqueda es una obligación de los Estados, que debe: 1) realizarse bajo la presunción de vida; 2) respetar la dignidad humana; 3) regirse por una política pública; 4) tener un enfoque diferencial; 5) respetar el derecho a la participación; 6) iniciarse sin dilación; 7) ser una obligación permanente; 8) realizarse con una estrategia integral; 9) tomar en cuenta la vulnerabilidad de los migrantes; 10) ser organizada de manera eficiente; 11) usar la información de manera apropiada; 12) ser coordinada; 13) desarrollarse en condiciones seguras; 14) independiente e imparcial; y, 15) regirse por protocolos que sean públicos.

149. Específicamente el Principio Rector 12, que dispone que la búsqueda debe ser coordinada, señala que:

La búsqueda debe estar centralizada en un órgano competente, o coordinada por este, que garantice una efectiva coordinación con todas las demás entidades cuya cooperación es necesaria para que la búsqueda sea efectiva, exhaustiva y expedita. En ningún caso las estructuras descentralizadas (sean federales, autonómicas, municipales y otras) de un país deben ser un obstáculo para una búsqueda efectiva. Los Estados deben garantizar, en su legislación y mediante reglamentación administrativa o de otra índole, que la búsqueda sea coordinada en todos los órganos y en todos los niveles del Estado.

Cuando existan indicios de que una persona desaparecida pueda encontrarse en otro país, en condición de migrante, refugiado o víctima de trata de personas, las autoridades encargadas de la búsqueda deben acudir a todos los mecanismos nacionales e internacionales de cooperación disponibles y, de ser necesario, crearlos.

Los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar la transferencia de conocimientos y tecnología necesarios para los procesos de búsqueda, incluidos los que tengan las organizaciones nacionales o internacionales especializadas en la búsqueda de personas desaparecidas y en la identificación de restos humanos. Sus experiencias deben ser incorporadas en la creación de las entidades que realizan la búsqueda, la definición de sus procedimientos y la capacitación permanente de su personal.

150. El Comité contra la Desaparición Forzada ha sido coherente en señalar la obligación de iniciar una investigación de oficio que, entre sus diversos objetivos tiene el de dar con la suerte o paradero de la persona desaparecida (es decir, dirigida a la búsqueda y localización de la víctima).

Sobre esto, el Comité ha mencionado que en virtud del artículo 12 de la Convención IPPDF siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades iniciarán una investigación<sup>38</sup>. De acuerdo con esto, la búsqueda de las personas que han sido sometidas a desaparición forzada y el esclarecimiento de su suerte son obligaciones del Estado, aún cuando no se haya presentado una denuncia formal<sup>39</sup>.

151. Por su parte, El *Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias* (en adelante *GTDFI*) ha sostenido que el Estado es el primer responsable de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales, incluida la búsqueda de la persona desaparecida<sup>40</sup>. Asimismo, ha señalado que si bien las principales obligaciones del Estado en relación con el derecho a la verdad, incluida la búsqueda son, ante todo, de procedimiento, deben partir del estándar de debida diligencia.

## a.2. Interamericana

152. El artículo 1º de la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* (en adelante *Convención IDF*) dispone que los estados se comprometen a no practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, así como a sancionar a los autores, cómplices y encubridores de este delito y su tentativa, y a cooperar para prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas, tomando todas las medidas de carácter legislativo, administrativo y judicial para cumplir con estos compromisos.

153. La *Corte IDH* ha desarrollado una serie de estándares sobre la obligación de los Estados de investigar los casos de desaparición de personas. Si bien no se hace referencia expresamente a la búsqueda, dichos estándares de investigación están orientados, a la determinación de la suerte y paradero de las personas desaparecidas.

154. En tal sentido, la Corte IDH ha señalado que para que una investigación de una presunta desaparición forzada sea llevada adelante eficazmente y con la debida diligencia, las autoridades encargadas deben utilizar todos los medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones y averiguaciones esenciales y oportunas para esclarecer la suerte de las víctimas. En múltiples oportunidades, la Corte se ha pronunciado sobre la obligación de los Estados de realizar una búsqueda seria, por la vía judicial o administrativa adecuada, en la cual se realicen todos los esfuerzos, de manera sistemática y rigurosa, con los recursos humanos, técnicos y científicos adecuados e idóneos para dar con el paradero de las personas desaparecidas<sup>41</sup>.

155. En relación a la inmediatez, la Corte ha señalado que es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la

<sup>38</sup> Véase: Informe del Comité contra la Desaparición Forzada. Noveno periodo de sesiones (7 a 18 de septiembre de 2015) Décimo periodo de sesiones (7 a 18 de marzo de 2016). Asamblea General Documentos Oficiales Septuagésimo primer periodo de sesiones Suplemento núm. 56 (A/71/56), párr. 70. B.

<sup>39</sup> Véase: Observaciones finales sobre el informe presentado por España en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, CED/C/ESP/CO/1, 12 de diciembre de 2013, párr. 32.

<sup>40</sup> Véase: Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias Adición Misión a Guatemala, A/HRC/4/41/Add.1, 20 de febrero de 2007, párr. 70.

<sup>41</sup> Véase Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287.

determinación del paradero de la víctima o el lugar donde pueda encontrarse privada de la libertad<sup>42</sup>, y que debían existir procedimientos adecuados para las denuncias, las que debían conllevar “una investigación efectiva desde las primeras horas”<sup>43</sup>.

156. Para ello, determinó que el Estado debe dotar a las correspondientes autoridades de los recursos logísticos y científicos necesarios para recabar y procesar las pruebas y, en particular, de las facultades para acceder a la documentación e información pertinente para investigar los hechos denunciados y obtener indicios o evidencias de la ubicación de las víctimas. Asimismo, es fundamental que las autoridades a cargo de la investigación puedan tener acceso ilimitado a los lugares de detención, respecto a la documentación, así como a las personas<sup>44</sup>.

## **b) Legislación y jurisprudencia nacional**

### **b.1. Constitucional**

157. *Cláusula de igualdad.* El artículo 1º de la Constitución General establece que «todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección».

158. *Cláusula pro persona.* También dispone que «las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia».

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

160. *Cláusula de no discriminación.* El artículo 1º de la Constitución General también señala que «queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas».

### **b.2. Federal**

161. La Ley en Materia de Desaparición dispone en el artículo 4 que tratándose de las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deberán tomar en cuenta las características, contexto y circunstancias de la comisión de los delitos materia de la Ley. Además establece todo un SNB con el objeto de diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado

---

<sup>42</sup> Véase Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202. Párrafo 134 y 135.

<sup>43</sup> Véase Corte IDH. Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 122.

<sup>44</sup> *Ibidem.*

para 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.

162. Respecto al deber de coordinación entre fiscalías y comisiones de búsqueda, la Ley en Materia de Desaparición lo prevé expresamente en los siguientes numerales:

Artículo 2. La presente Ley tiene por objeto:

I. 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 que establece esta Ley;

[...]

Artículo 49. El Sistema Nacional tiene las siguientes atribuciones:

Expedir modelos de lineamientos que permitan *la coordinación entre autoridades en materia de búsqueda de personas*, así como de investigación de los delitos previstos en esta Ley. La legislación de las Entidades Federativas deberá prever los mecanismos para incorporar a su sistema jurídico los modelos a que se refiere esta fracción;

[...]

Artículo 53. La Comisión Nacional de Búsqueda tiene las siguientes atribuciones:

[...]

XXIII. Mantener comunicación continua con las Fiscalías Especializadas para la coordinación de acciones de búsqueda y localización, a partir de la información obtenida en la investigación de los delitos materia de esta Ley;

[...]

Artículo 70. La Fiscalía Especializada de la Procuraduría tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

[...]

II. Mantener *coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda* para realizar todas las acciones relativas a la investigación y persecución de los delitos materia de esta Ley, conforme al Protocolo Homologado de Investigación y demás disposiciones aplicables;

[...]

163. El artículo 20 de la Ley GV consagra el derecho de las víctimas a conocer la verdad histórica de los hechos.

164. El PHB ha desarrollado el derecho humano de toda persona a ser buscada:

69. Toda persona cuyo paradero o ubicación se desconozca tiene el derecho a ser buscada por parte de las autoridades. Asimismo, las y los familiares y otras personas directamente afectadas por la ausencia tienen derecho a que se busque a la persona desaparecida o no localizada.

70. Si bien es cierto que la búsqueda de la persona desaparecida y la investigación ministerial de los hechos y personas que produjeron su desaparición están íntimamente relacionadas e impactan necesariamente la una en la otra, es fundamental destacar que tienen entidad jurídica propia, es decir, son obligaciones independientes; las obligaciones específicas de cada una de ellas no deben diluirse en la otra, ni debe preferirse una sobre la otra. En todo caso, tanto en la búsqueda, como en la investigación debe aplicarse la debida diligencia.

71. No todas las obligaciones de búsqueda y de investigación deben ser realizadas exclusivamente por una institución, ni todas las instituciones tienen las mismas obligaciones. En México la CNB y las CLB coordinan, determinan, ejecutan y dan

seguimiento a acciones de búsqueda, tanto aquellas que antes de la LGD eran consideradas dentro de investigaciones y no de forma independiente, como otras que no se realizaban. Las fiscalías y procuradurías tienen tanto la obligación de buscar como de investigar. Hay, por último, otras autoridades que realizan acciones puntuales de búsqueda como las transmisoras e informadoras, o las de seguridad pública.

72. El desarrollo evolutivo del derecho de toda persona a ser buscada implica evaluar el contenido y alcance de este derecho frente al derecho a tener una investigación realizada con debida diligencia. Es decir, es preciso repensar como se ha hecho en otros países ciertas acciones que habían sido consideradas exclusivamente dentro de la obligación de investigar, pero que tienen una doble vertiente por su impacto en la búsqueda. Dos ejemplos son el procesamiento de contextos de hallazgo de restos humanos, y la toma de muestras biológicas a familiares de personas desaparecidas y a restos humanos o cuerpos. Si bien es cierto que dichas acciones se encuentran en el marco de la obligación de investigar, también están directamente relacionadas con la búsqueda porque facilitan la identificación humana, razón por la cual deben realizarse, además, con dicha perspectiva.

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

165. El PHB también establece como un eje rector operativo de la búsqueda la coordinación, al respecto dispone que todas las personas e instituciones involucradas con los procesos de búsqueda deben realizar sus funciones en comunicación constante (formal e informal), actuando complementariamente e impulsando así la obtención de resultados de forma eficiente. Debe evitarse que las personas reportantes, denunciantes y, en general, familiares de la persona desaparecida o no localizada sean enviados simultánea o sucesivamente a diferentes autoridades, y prevenirse que la información que pueda ser útil para la búsqueda y para la investigación de hechos delictivos sea segmentada. Lo anterior requiere el establecimiento de mecanismos y canales de comunicación intrainstitucionales e interinstitucionales, así como la disponibilidad y gestión adecuada de la información. La duplicidad de procesos y acciones debe evitarse.

166. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) en el Amparo en revisión 1077/2019, de 16 de junio de 2021, estableció que con base en estándares nacionales e internacionales, la búsqueda y sus resultados integran el núcleo esencial del derecho a no padecer desaparición forzada y dan contenido y sustancia a los deberes de prevenir, investigar y reparar las violaciones de derechos humanos y sus correlativos derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Eso significa que en el ámbito de la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas, las autoridades competentes en el Estado mexicano deben determinar, con certidumbre reparatoria y dignificante, la suerte o paradero de las personas desaparecidas para abatir la angustia y zozobra de sus personas cercanas, como estándar de cumplimiento de esos deberes y como estándar de satisfacción de los derechos a la verdad y a la justicia.

167. En tal sentido, concluye que el derecho a la búsqueda es el derecho de toda persona desaparecida y de sus personas queridas a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles, y en completa

coordinación, ejecuten sin dilación incluso de oficio- de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiéndole la participación de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia en contrario; en ese caso, el derecho a la búsqueda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad hasta mientras son entregados a sus personas queridas.

### b.3. Local

168. La Constitución local, establece lo siguientes cláusulas:

- a) *De igualdad*<sup>45</sup>.
- b) *Interpretación pro persona*<sup>46</sup>.
- c) *De principios básicos de los derechos humanos*<sup>47</sup>.
- d) *De no discriminación*<sup>48</sup>.
- e) *De garantía de los derechos humanos*<sup>49</sup>.

169. Específicamente, reconoce el derecho de toda persona a ser buscada en el artículo 7 al decir que las personas desaparecidas y quienes hayan sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición, tienen derecho a una búsqueda inmediata y efectiva, a la localización de la persona desaparecida, a conocer la verdad, a la justicia, a la protección judicial efectiva y a la reparación integral del daño y a las garantías de no repetición. Dispone también que el Estado garantizará estos derechos.

170. La Ley en materia de desaparición de personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza (en adelante Ley DPC) establece una obligación clara

---

<sup>45</sup> Véase artículo 7, párrafo 1 de la Constitución local, que a la letra dice:  
“Dentro del territorio del Estado, toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte. El ejercicio de estos derechos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que establece la Constitución Federal.”

<sup>46</sup> Véase artículo 7, párrafo 2 de la Constitución local, que a la letra dice:  
“Las normas relativas a los derechos humanos y a las libertades reconocidas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Ninguna disposición legal puede ser interpretada en el sentido de:

[...]

b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que puedan estar reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y los Tratados internacionales suscritos por México.”

<sup>47</sup> Véase artículo 7, párrafo 4 de la Constitución local, que a la letra dice:  
“Todas las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, tendrán la obligación de promover, respetar, proteger y establecer los mecanismos que garanticen los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El Estado deberá de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que determine la ley.”

<sup>48</sup> Véase artículo 7, párrafo 5 de la Constitución local, que a la letra dice:  
“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos humanos y libertades de las personas. La ley establecerá mecanismos a favor de las personas, para que el goce de sus derechos de libertad, igualdad, seguridad jurídica y justicia social, sean reales, efectivos y equitativos dentro del estado humanista, social y democrático de derecho que salvaguarda esta Constitución.”

<sup>49</sup> Véase artículo 8, párrafo 2, de la Constitución local, que a la letra 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.”

respecto a la búsqueda de las personas en situación de desaparición. Dispone que «se considerará grave el incumplimiento injustificado o la actuación negligente ante cualquier obligación relacionada con la búsqueda inmediata de personas, en la investigación ministerial, pericial y policial, así como en los procedimientos establecidos en los protocolos correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General».

## 2. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

### a) Legislación y jurisprudencia internacional

#### a.1. *Universal*

171. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* (en adelante *Declaración UDH*), 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».

172. El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (en adelante *Pacto IDCP*), 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.

173. 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.

174. 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.

#### a.2. *Interamericana*

175. El artículo 23 de la *Convención ADH*, prevé el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos.

176. En ese sentido la *Comisión IDH* ha indicado que la participación política incluye «el influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.»<sup>50</sup> A lo anterior, la *Comisión IDH* 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,<sup>51</sup> además de considerar que «la participación en cada etapa del ciclo de políticas públicas

<sup>50</sup> 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>

<sup>51</sup> Véase Comisión IDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, párr. 55. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf>

esta íntimamente relacionada con otros derechos, como son la libertad de opinión, de asociación y de reunión, y el derecho a la información»<sup>52</sup>

177. La Comisión IDH 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.»<sup>53</sup>

## **b) Legislación y jurisprudencia nacional**

### **b.1. Constitucional**

178. El artículo 35 Constitucional reconoce el derecho de los ciudadanos a asociarse libremente para tomar 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.1. Federal**

179. La Ley en Materia de Desaparición reconoce la importancia de la participación de las familias en las investigaciones, en su artículo 20, 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.

180. 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 caso particulares, como en políticas públicas y prácticas institucionales.

181. El artículo 20 de la Ley GV 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.

182. 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,

<sup>52</sup> Ibídem parr. 57

<sup>53</sup> 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>

con acompañamiento médico y psicosocial que se requiera.

183. Por su parte, el PHB<sup>54</sup> prevé 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.

## **b.2. Local**

184. 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.

## **2. PROBLEMAS**

185. Este Tribunal, conforme a la causa de pedir de la parte actora y a partir de sus agravios, procede a analizar en su conjunto tres problemas principales para resolver esta acción de inconstitucionalidad local, a saber:

- a) ¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad en contra del Reglamento LOFGE por violación al derecho de búsqueda y participación de las víctimas de desaparición y sus familias, en lo que se refiere a la supresión de la UBI?
- b) ¿Existe violación al derecho a la búsqueda de las víctimas de desaparición y sus familias, por eliminar la UBI de la Fiscalía?
- c) ¿Existe violación al derecho de participación de las familias de víctimas de desaparición por no consultar, en forma previa, libre e informada, la supresión de la UBI de la Fiscalía?

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

- a) **¿Procede la acción de inconstitucionalidad?**

187. 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 LOFGE, en su parte relativa a la supresión de la UBI por violación a los derechos de búsqueda y de participación social de víctimas por desaparición.

188. 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.

---

<sup>54</sup> Véase párr. 133 del PHB.

189. Este Tribunal CL, por tanto, declara que este juicio es procedente. El estándar de *juzgar con perspectiva solidaria* (véase párrafos 26-78) 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 la eliminación de la Unidad de Búsqueda Inmediata conforme al derecho a la búsqueda y a la participación de las víctimas de desaparición, sus familiares y colectivos como grupos vulnerables.

190. Enseguida, se analiza cada uno de los problemas de improcedencia que la parte demandada alega en su escrito.

#### a.1. *La norma general*

191. En primer lugar, la autoridad responsable alega la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad por carecer, el reglamento impugnado, de carácter general (véase informe justificado, pp. 170-188), requisito que marca la Constitución Local. Luego la cuestión a discutir es saber si ¿el Reglamento LOFGE es o no una norma de carácter general?

192. Es infundada la pretensión de la responsable. En el caso concreto, la Fiscalía General es un órgano constitucional autónomo, formalmente administrativo, que cuenta con facultades reglamentarias para regular su organización y funcionamiento interno que establece su Ley Orgánica. El Reglamento de la Fiscalía, por tanto, es una norma general porque no va dirigido a alguien en particular, sino que, como lo señala la jurisprudencia citada por la demandada, se trata en forma similar de “un acto mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales”<sup>55</sup>.

193. Luego el hecho de que esté dirigido a los servidores públicos que desempeñan algún cargo en la Fiscalía General, no lo hace una norma particular, pues no se dirige a una persona en concreto, sino se dirige a regular una función pública de carácter general.

194. De igual forma, el Reglamento implica un ordenamiento legal de orden público, de observancia general e interés social, que reglamenta las atribuciones, facultades y competencias de las unidades administrativas que integran la Fiscalía General<sup>56</sup>, es decir, reglamenta un servicio público de procuración de justicia que va ir dirigido a todo el universo de personas que requerirán o no el servicio de la Fiscalía General para la investigación de un delito.

195. Ahora bien, el hecho de que se encuentre publicado en el Periódico Oficial del Estado, lo hace también una norma de carácter general, porque tiene efectos generales a terceros. Tan es así, que dicho reglamento está repercutiendo directamente en la esfera jurídica de las familias de personas desaparecidas que, mediante la presente acción que presenta el ombudsman local, reclaman la vulneración de sus derechos.

---

<sup>55</sup> Véase jurisprudencia de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.” Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I, p. 980

<sup>56</sup> Véase artículos 1 y 2 del Reglamento LOFGE.

196. En tal sentido, la Constitución Local<sup>57</sup> establece de manera expresa que la acción de inconstitucionalidad local procede en contra de: “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”. Este Tribunal CL estima que el Reglamento de la Fiscalía encuadra en una norma que es objeto de procedencia de este control constitucional.

197. En suma, este Tribunal CL considera que el Reglamento LOFGE es un reglamento de carácter general expedido por un organismo público autónomo, por lo que se ubica en el supuesto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que prevé el artículo 158, fracción II, numeral 3, inciso b) de la Constitución Local.

### **a.2. La falta de agravios**

198. En segundo lugar, la Fiscalía General alega como causal de improcedencia que el escrito de demanda carece de expresión de conceptos de invalidez, pues solo cita de forma genérica al Reglamento LOFGE, y fundamenta su pretensión en los artículos 36 fracción VII, 37 fracción II y 78 de la Ley JCL.

199. Es inatendible la improcedencia por este motivo. En principio, porque resulta una causal de improcedencia no prevista expresamente en la ley, pues la fracción VII, del artículo 36 de la Ley JCL, es una causal genérica que dice:

“En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición contenida en este ordenamiento”.

200. Pero los demás casos previstos en la ley no existe una causal por falta de agravios<sup>58</sup>, por lo que bajo el principio de interpretación estricta de las causas de inadmisión se estima infundada la improcedencia, más aún cuando este Tribunal tiene facultades para suplir la deficiencia de la queja a partir del principio de la causa de pedir.

201. No obstante lo anterior, este Tribunal CL advierte que la demanda de la acción de inconstitucionalidad, en el apartado del planteamiento del problema, la parte actora incluso transcribe el considerando del Reglamento LOFGE que se impugna y expresa sus diferentes razones por las que estima la violación a los derechos que estima afectados, por lo que es suficiente para examinar la demanda con la pretensión principal, al margen que en el cuerpo de su escrito es claro que sus diferentes alegatos constituyen sus agravios.

### **a.3. La extemporaneidad**

---

<sup>57</sup> Véase artículo 158, fracción II, numeral 3, inciso b) de la Constitución Local.

<sup>58</sup> Véase artículo 37, fracción II y 78 de la Ley de JCL que a la letra dice:  
“Artículo 37. El sobreseimiento. El Sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

II. Cuando durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 78. La improcedencia de la demanda. En las acciones de inconstitucionalidad, el magistrado instructor podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en esta ley, así como las causales de sobreseimiento, siempre que resulten aplicables.”

202. En tercer lugar, la parte demandada señala que en las constancias remitidas a esa Fiscalía no obra la fecha de recibido del escrito de la promovente ante el Tribunal Superior de Justicia, lo que ocasiona carencia de certeza jurídica y, por ende, un estado de indefensión. Considera, por tanto, que se actualiza una causal de improcedencia por presentarse la demanda fuera de plazo.

203. No le asiste la razón a la responsable. En efecto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de sesenta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma<sup>59</sup>, que fue el 21 de mayo de 2021. Considerando lo anterior, el plazo concluyó el 22 de julio de 2021. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue recibida en este Tribunal Superior de Justicia del Estado, en fecha 16 de julio de 2021 (véase página 22 reverso), por lo que se estima que se presentó en tiempo, sin que exista ningún estado de indefensión, porque la parte demandada tiene derecho a acceder a las actuaciones judiciales de este juicio que son certificadas ante la Secretaría General del Tribunal.

#### **a.4. El tercero interesado**

204. En cuarto lugar, la Fiscalía General alega que este Tribunal CL fue omiso en dar vista a los terceros interesados en la presente acción de inconstitucionalidad, que es la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila, de conformidad con el artículo 79 de la Ley de JCL.

205. Es inatendible el argumento. No solo porque no es una causal de improcedencia prevista por la Ley, sino porque sí se dio vista a dicha institución, a través del Ejecutivo del Estado. En ese sentido, debe recordarse que, por ley, la CBECE es un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo y en tal sentido obra en el expediente su informe que presentó a través de su representación legal que es la Consejería Jurídica.

206. Aunado a que, como bien señala la demandada, en un ejercicio de justicia abierta, tanto en el acuerdo de admisión de la demanda de fecha 13 de agosto del presente, como en el problemario para *amicus curiae* de fecha 25 de agosto de 2021 se estableció que durante la tramitación del asunto se ponía a disposición de las partes o terceros intervinientes un correo oficial electrónico para recibir cualquier petición o promoción. Asimismo, para ese efecto, las actuaciones judiciales llevadas a cabo dentro de la Acción de Inconstitucionalidad Local AIL-3/2021, fueron publicadas en la página oficial del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en las redes sociales oficiales del mismo, también se llevó a cabo una audiencia pública de alegatos, en la que cualquier persona o institución pública que quisiera hacerlo podía comparecer para expresar lo que a su derecho convenga.

#### **a.5. La afectación real y directa**

207. En quinto lugar, la autoridad responsable alega que la supresión de la UBI quedó supeditada a la reforma de la Ley Orgánica de la Fiscalía y que al tratarse de una Ley Orgánica requiere de un proceso legislativo distinto al del reglamento llevado ante otro poder del estado, por lo tanto, el acto que señala la actora no ha entrado en vigor, es decir, se trata de un acto futuro.

---

<sup>59</sup> Véase artículo 72 de la Ley de JCL.

208. En consecuencia, señala que la promovente carece de interés legítimo en el presente asunto, toda vez que, la entrada en vigor del reglamento no le genera una afectación real y actual en su esfera jurídica, sino que, por el contrario, invoca un acto futuro o de realización incierta que queda supeditado a la reforma legislativa de la Ley Orgánica.

209. Es infundado el argumento. En efecto, el artículo sexto transitorio dispone:

Sexto. La Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas quedará disuelta una vez que se realice la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que su personal y asuntos en trámite quedarán bajo la supervisión de la Fiscalía de Personas Desaparecidas.

210. Es cierto que la UBI está prevista en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>60</sup> (en adelante Ley Orgánica), pero sus atribuciones, facultades y competencias se encontraban previstas en el artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 08 de marzo de 2016, mismo que quedó abrogado con la entrada en vigor del Reglamento LOFGE.

211. Este Reglamento LOFGE publicado el 21 de mayo 2021, por lo tanto, ya no contempla esa unidad, la suprime en su contenido y con ello sus facultades y atribuciones, por lo que la UBI, a pesar de que sigue estando prevista en la Ley Orgánica de la Fiscalía, carece de reglamentación de facultades y atribuciones, por lo que esta situación de eliminación sí genera una posible afectación real y directa en la esfera jurídica de las personas que reclaman sus derechos, por falta de regulación de los deberes de las autoridades cuya constitucionalidad se cuestiona.

212. Pero, además, la naturaleza propia de la acción de inconstitucionalidad es abstracta porque pretende tutelar, incluso, intereses legítimos o difusos. Por lo que el solo hecho de reclamar si la Fiscalía tiene o no facultades para eliminar en su reglamento una Unidad de Búsqueda prevista en la Ley Orgánica, es suficiente para examinar el fondo del asunto; de lo contrario, la Fiscalía podría estar reformando su reglamento en forma ilegal, bajo el pretexto de condicionar su vigencia a la reforma de la ley que, además, le corresponde aprobar al Congreso Local.

**b) ¿Se viola el derecho a la búsqueda?**

213. En el caso concreto, el actor cuestiona la validez del Reglamento LOFGE, que en la parte considerativa a la letra dice:

«Que 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 evitar la duplicidad de las funciones con la Unidad de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas, se suprime esta última unidad».

214. Esta razón es la que motivó, en primer lugar, que la responsable justifique en su nuevo Reglamento la omisión de regular la organización y funcionamiento de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el

<sup>60</sup> Véase artículo 9 de la citada ley.

<sup>61</sup> Véase segundo transitorio del Reglamento LOFGE.

Despacho del Fiscal General, prevista en el artículo 9° de la Ley Orgánica, pero al mismo tiempo condiciona su disolución hasta que se reforme su Ley Orgánica, según el artículo sexto transitorio, pero desde ese momento el nuevo reglamento ya abrogó dicha unidad porque ya no se regulan atribuciones, funciones ni responsabilidades, por lo que su personal y asuntos en trámite, por disposición transitoria, queda bajo la supervisión de la Fiscalía de Personas Desaparecidas y no del Fiscal General, como lo establece la ley.

215. La pregunta constitucional, por tanto, reside en determinar si este tipo de supresión de la Unidad de Búsqueda en el nuevo reglamento viola o no la cláusula del derecho a ser buscado?

#### **b.1 El derecho a ser buscado<sup>62</sup>**

216. La búsqueda de las personas desaparecidas es un derecho fundamental previsto ampliamente en el corpus iuris internacional, interamericano, nacional y local de protección contra la desaparición (véase párrafos 144-170). Es, por tanto, una obligación prioritaria que el Estado mexicano debe promover, respetar y garantizar para asegurar la prohibición absoluta de la desaparición de personas.

217. Este derecho a ser buscado tiene un carácter absoluto por el derecho inalienable de toda persona a no ser desaparecida en relación con el derecho a no ser tratada en forma cruel, como parte de un núcleo inderogable de la dignidad humana, por constituir las desapariciones arbitrarias de personas «tratos crueles, inhumanos, excesivos o degradantes».

218. En consecuencia, bajo ninguna circunstancia se puede justificar la práctica de la desaparición de personas. El derecho de toda persona a no ser desaparecida es un derecho absoluto que implica un carácter negativo, es decir, la obligación absoluta del Estado a no desaparecer mediante sus agentes estatales, con su apoyo, aquiescencia, tolerancia o por omisión de diligencia debida en riesgos de contextos de desaparición.

219. Pero también implica un carácter positivo, esto es, la obligación del Estado de realizar prestaciones afirmativas para brindar la máxima protección y seguridad, a fin de proteger el derecho a la vida, la integridad y la libertad personal en situaciones de riesgo de desaparición. Las personas, por tanto, tienen derecho a vivir en forma digna, segura y libre de riesgos en contextos o situaciones de desaparición.

220. Así, la Corte IDH en el caso *Campo Algodonero vs. México* constató que el Estado señaló ante el CEDAW que la cultura de discriminación de la mujer contribuyó a que los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez no fueran percibidos en sus inicios como un problema de magnitud importante, para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades competentes<sup>63</sup>. Es decir, se hizo un reconocimiento expreso por parte del Estado de que había situaciones de riesgo para las mujeres por razón de discriminación. Ello impidió que las autoridades realizaran acciones afirmativas para dar cumplimiento al carácter positivo del derecho a no ser desaparecido.

---

<sup>62</sup> Para la elaboración de este apartado que desarrolla el derecho humano a la búsqueda, resultó fundamental para este Tribunal CL el *amicus curiae* de la Academia IDH que suscribieron Irene Spigno, Carlos Eulalio Zamora Valadez y Diana Vanesa Gutierrez Espinoza.

<sup>63</sup> Véase Véase Corte IDH. *Caso González y otras "campo algodonero" Vs. México* [16 de noviembre de 2009] párr. 398.

221. Ahora bien, la Constitución local expresamente consagra el derecho a no ser desaparecido en su vertiente de carácter negativo al establecer en el artículo 7° que “ninguna persona será sometida a desaparición, sea esta cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o el consentimiento del Estado”, pero también impone el carácter positivo de este derecho al establecer que “el Estado tiene la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger a las personas contra las desapariciones”.

222. Luego en el caso que ocurra una desaparición, la persona desaparecida y sus familiares, principalmente, tienen derecho a una serie de prestaciones y expectativas positivas que el Estado debe cumplir. La principal, inmediata y prioritaria es la búsqueda de las personas desaparecidas. En tal sentido, toda víctima de desaparición tiene el derecho humano a la búsqueda inmediata y efectiva. La garantía de este derecho, por tanto, reside en el cumplimiento del deber del Estado de buscar en forma diligente a la persona desaparecida.

223. Así lo mandata la Constitución Local, en su artículo 7°, cuando dispone que “las personas desaparecidas y quienes hayan sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición, tienen derecho a una búsqueda inmediata y efectiva, a la localización de la persona desaparecida, a conocer la verdad, a la justicia, a la protección judicial efectiva y a la reparación integral del daño y a las garantías de no repetición. El Estado garantizará estos derechos.

224. Al respecto, el Estado mexicano como parte de su compromiso internacional contra la desaparición forzada, ha adoptado todo un Sistema Nacional de Búsqueda que implica una obligación federal y estatal diferenciada que exige articular todo un sistema para la debida protección de este derecho.

225. La búsqueda de personas, además, se encuentra íntimamente ligada y justificada a los derechos de las víctimas por desaparición: *verdad, justicia y reparación integral del daño*.

226. El derecho a la verdad en relación con las desapariciones forzadas o las personas desaparecidas se reconoce en diversos instrumentos internacionales. El artículo 32 del Protocolo I de los Convenios de Ginebra establece el derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros. El artículo 24 de la *Convención IPPDF* señala que cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Cada Estado parte tomará las medidas adecuadas a este respecto.

227. En el comentario general sobre el derecho a la verdad, en relación a las desapariciones forzadas, el *GTDFI* establece que el derecho a la verdad de las víctimas de desaparición implica a conocer la suerte y el paradero de sus familiares como un derecho absoluto, no sujeto a ningún tipo de limitación o suspensión. Además, que este derecho es irrevocable debido al

sufrimiento que la desaparición produce, llegando a situarse en un umbral de tortura<sup>64</sup>.

228. La *Corte IDH* estableció que es un derecho de las víctimas conocer cuál fue el destino y, en su caso, dónde se encuentran los restos de la persona desaparecida<sup>65</sup>. Además que el derecho a conocer el paradero de las víctimas de desaparición es un componente esencial del derecho a la verdad y se encuentra enmarcado en el acceso a la justicia<sup>66</sup>.

229. Por otra parte, los Principios Actualizados de la Lucha contra la Impunidad reconocen el derecho de las víctimas a saber independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia. Las víctimas y sus familiares tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso, de desaparición, a conocer la suerte que corrió la víctima. Además, cada pueblo mantiene el derecho a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y deben adoptarse medidas que permitan recordar. Asimismo, los Estados deben emprender investigaciones rápidas, minuciosas e independientes sobre las violaciones a los derechos humanos y adoptarán las medidas para que los autores sean procesados, juzgados y condenados debidamente.

230. En tal sentido, la *Corte IDH* ha establecido que el derecho de acceso a la justicia requiere hacer efectiva la determinación de los hechos investigados y, en su caso, las responsabilidades penales que resulten y que, por tanto, el derecho de acceso a la justicia abarca que se determine la suerte o paradero de la víctima<sup>67</sup>. Además, que a partir de la interpretación del artículo 8.1 de la *Convención ADH* deriva el derecho de los familiares de la víctima a las garantías judiciales, en virtud de que todo acto de desaparición sustrae a las víctimas de la protección de la ley y ocasiona graves sufrimientos a sus familiares<sup>68</sup>.

231. Otro de los criterios más importantes relacionados con el acceso a la justicia de las víctimas de desaparición es que, a partir de los hechos victimizantes, los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal de los familiares por medio de las investigaciones efectivas. Ya que la falta de recursos efectivos ha sido considerada por la *Corte IDH* como una fuente de sufrimiento y angustia adicionales para las víctimas<sup>69</sup>.

232. La *Corte IDH*, finalmente, ha establecido que el derecho de los familiares de conocer el destino o paradero de la víctima desaparecida constituye una medida de reparación y, por tanto, una expectativa que el Estado debe satisfacer a éstos. Es de suma importancia para los familiares de la víctima desaparecida el esclarecimiento del paradero o destino final de la misma, ya que esto permite a los familiares aliviar la angustia y sufrimiento causados por la incertidumbre del paradero y destino de su familiar desaparecido<sup>70</sup>.

---

<sup>64</sup> Véase Comentario General sobre el derecho a la verdad en relación con las desapariciones forzadas [2010] A/HRC/16/48

<sup>65</sup> Véase Corte IDH, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, 29 julio 1988: párr. 181

<sup>66</sup> Véase Corte IDH, *Vásquez Durand y otros vs. Ecuador*, 15 febrero 2017: párrs. 165-167

<sup>67</sup> Véase Corte IDH, *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*, 22 septiembre 2009, párr. 124

<sup>68</sup> Véase Corte IDH, *Caso Blake vs. Guatemala*, 22 enero 1988, párr. 97

<sup>69</sup> Véase Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México*, 23 noviembre 2009, párr. 167

<sup>70</sup> Véase: Corte IDH, *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217.

233. En ese sentido, la Corte ha identificado diversas medidas de reparación relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas entre las que se encuentra: 1. Adecuación normativa interna a los estándares internacionales para la búsqueda; 2. La creación de bases de datos sobre desapariciones; 3. Una búsqueda rigurosa, exhaustiva, seria, inmediata, sistemática y efectiva en vida para determinar el paradero; 4. En su caso, la búsqueda y localización de restos mortales, así como su restitución a los familiares luego de la identificación; 5. Creación de organismos especializados para la búsqueda; 6. Investigación adecuada; 7. Programas nacionales de localización, exhumación e identificación de las personas; 8. Programas nacionales para búsqueda de las personas; 9. Programas de datos genéticos para la identificación; y 10. Esfuerzos para el fortalecimiento institucional en la búsqueda, localización e identificación.

234. En suma, el derecho a ser buscado tiene un carácter positivo que implica el deber del Estado de realizar acciones afirmativas, y en tal sentido hacer todo lo necesario para efectuar una búsqueda inmediata y eficaz con la debida diligencia, para hallar o encontrar a la persona desaparecida a partir de los siguientes elementos esenciales de los Principios rectores de búsqueda de la ONU que este Tribunal los asume como vinculatorios para la fiscalía general del estado, la comisión estatal de búsqueda o cualquier otra autoridad estatal, municipal o autónoma que le corresponda los deberes de búsqueda de personas desaparecidas por su función de asegurar la vida, integridad y libertad:

- 1) *La búsqueda debe realizarse bajo la presunción de vida* independientemente de las circunstancias de la desaparición, de la fecha en que inicia la desaparición y del momento en que comienza la búsqueda.
- 2) *La búsqueda debe respetar la dignidad humana* en cada una de las fases del proceso de búsqueda de la persona desaparecida. La dignidad de las víctimas requiere su reconocimiento como personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y riesgo, titulares de derechos que deben ser protegidos y que tienen conocimientos importantes que pueden contribuir a la eficacia de la búsqueda. Los funcionarios públicos tienen que ser capacitados para realizar su trabajo con enfoque diferencial.

Las autoridades tienen el deber de velar por que las víctimas, incluidos los familiares, no sean objeto de estigmatización y otros malos tratos morales o difamaciones que lesionen su dignidad, reputación o buen nombre como personas, así como los de su ser querido desaparecido.

La entrega de los cuerpos o restos mortales de personas desaparecidas a los familiares debe realizarse en condiciones dignas, de conformidad con las normas y costumbres culturales de las víctimas.

- 3) *La búsqueda debe regirse por una política pública integral* en materia de desapariciones, en particular, en contextos en que la desaparición sea frecuente o masiva. Los objetivos de esa política integral, además de la búsqueda, deben ser la prevención de desapariciones forzadas, el esclarecimiento de las ya ocurridas, el justo castigo de los perpetradores y la adopción de medidas de

protección de las víctimas, entre otras medidas que garanticen que no se vuelvan a cometer desapariciones forzadas.

La política pública en materia de desapariciones forzadas debe tener un enfoque diferencial y construirse con base en las obligaciones de los Estados de buscar, localizar, liberar, identificar y restituir los restos, según corresponda, de todas las personas sometidas a desaparición. Debe tomar en cuenta el análisis de las diversas modalidades y patrones criminales que generan desapariciones en el país.

La política pública sobre búsqueda debe ser integral, clara, transparente, visible y coherente. Debe promover la cooperación y colaboración de todas las instancias del Estado y también con otros Estados y organismos internacionales. Debe materializarse en medidas legislativas, administrativas y presupuestales adecuadas, así como en políticas educativas y otras políticas sectoriales relevantes.

La política pública sobre búsqueda 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. Debe incluir la atención y el acompañamiento psicosocial a las víctimas y debe contener medidas que eviten su revictimización o victimización secundaria. Esta política pública debe incluir medidas de respeto a las víctimas, así como para prevenir y sancionar las estigmatizaciones de toda índole contra ellas.

- 4) *La búsqueda debe tener un enfoque diferencial.* La búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad requiere procedimientos, experiencias y conocimientos especiales que satisfagan sus necesidades particulares. El enfoque diferencial también debe ser tenido en cuenta en la atención a quienes participan en la búsqueda como familiares y otras personas allegadas a la persona desaparecida. Igualmente, debe ser tenido en cuenta en los procedimientos de identificación y entrega de las personas encontradas.

Las entidades encargadas de la búsqueda deben prestar especial atención a los casos de niños, niñas y adolescentes desaparecidos; en los casos de mujeres adultas y adolescentes desaparecidas o que participan en la búsqueda; en los casos de personas desaparecidas o que participan en la búsqueda y que son miembros de pueblos indígenas o de otros grupos étnicos o culturales; en los casos de personas desaparecidas o que participan en la búsqueda y que pertenecen a la población de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, son personas con discapacidad o son adultos mayores, las entidades encargadas de la búsqueda deben tener en cuenta sus necesidades particulares.

- 5) *La búsqueda debe respetar el derecho a la participación.* Las víctimas, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como toda persona, asociación u organización con un interés legítimo tienen el derecho de

participar en la búsqueda. Este derecho debe estar protegido y garantizado en todas las etapas del proceso de búsqueda. Deben tener acceso a la información sobre las acciones realizadas, así como sobre los avances y los resultados de la búsqueda y de la investigación. Sus aportes, experiencias, sugerencias alternativas, cuestionamientos y dudas deben ser tomados en cuenta durante todas las etapas de la búsqueda, como insumos para hacer más efectiva la búsqueda. De ninguna manera, la negativa de las personas mencionadas a ejercer su derecho a la participación debe usarse, por parte de las autoridades, como motivo para no iniciar o avanzar en la búsqueda.

El derecho de acceso a la información incluye la obligación de brindar una adecuada orientación a las víctimas en lo relativo a sus derechos y a los mecanismos de protección de estos derechos. Incluye también el deber de darles información periódica y ocasional sobre las medidas adoptadas para buscar a las personas desaparecidas e investigar su desaparición, así como sobre los posibles obstáculos que puedan impedir el avance de la búsqueda. Los funcionarios encargados de la búsqueda deben tener formación en protección con enfoque diferencial y estar capacitados para comunicarse con empatía y respeto con los familiares y las demás personas participantes en la búsqueda.

- 6) *La búsqueda debe iniciarse sin dilación.* Tan pronto como las autoridades encargadas de la búsqueda tengan conocimiento, por cualquier medio, o tengan indicios de que una persona haya sido sometida a desaparición, deben iniciar las acciones de búsqueda de forma inmediata, sin ninguna demora o dilación y de manera expedita. Estas acciones de búsqueda deben incluir, cuando sea necesario, el desplazamiento a los lugares pertinentes.

La legislación nacional y las autoridades competentes deberán garantizar que el inicio de las actividades de búsqueda y localización de las personas desaparecidas no esté condicionado a plazo alguno, ni siquiera de horas, de manera que dichas actividades se emprendan de forma inmediata. La ausencia de información por parte de los familiares o denunciantes no puede ser invocada para no dar inicio en forma inmediata a las actividades de búsqueda y localización de la persona desaparecida.

- 7) *La búsqueda es una obligación permanente,* hasta que se determine con certeza la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida. Si se encuentra con vida, la búsqueda solo puede considerarse terminada cuando la persona se encuentre nuevamente bajo la protección de la ley.

Si es encontrada sin vida, la búsqueda se puede considerar terminada cuando la persona haya sido plenamente identificada conforme a los estándares internacionales y recibida en condiciones de dignidad por sus familiares o allegados. Cuando solamente se han podido encontrar e identificar restos mortales parciales, la decisión sobre continuar la búsqueda para ubicar e identificar los restos faltantes debe considerar las posibilidades reales de identificar más restos y las necesidades expresadas por los familiares, en el marco de sus normas culturales funerarias.

Si no se ha encontrado a la persona desaparecida y existen pruebas fehacientes, más allá de una duda razonable, de su suerte

o su paradero, la búsqueda podría suspenderse cuando no exista posibilidad material de recuperar a la persona.

La decisión de no continuar la búsqueda debe tomarse de manera transparente y contar con el consentimiento previo e informado de los familiares.

En ningún caso, la suspensión de la búsqueda de una persona desaparecida podrá llevar al archivo de la búsqueda ni al de la investigación del delito.

- 8) *La búsqueda debe realizarse con una estrategia integral.* Al iniciar la búsqueda se deben examinar todas las hipótesis razonables sobre la desaparición de la persona. Solo se podrá eliminar una hipótesis cuando esta resulte insostenible, de acuerdo con criterios objetivos y contrastables.

La formulación de hipótesis sobre la desaparición de una persona debe estar fundada en toda la información disponible, incluida aquella entregada por los familiares o denunciante, y en el uso de criterios científicos y técnicos; no debe basarse en preconceptos relacionados con las condiciones y las características individuales de la persona desaparecida.

Las autoridades encargadas de la búsqueda deben diseñar, con la participación si ellas así lo desean de las víctimas y sus organizaciones, una estrategia integral para todas las etapas del proceso de búsqueda y determinar todas las actividades y diligencias a realizar de manera integrada, mediante todos los medios y procedimientos necesarios y adecuados para encontrar, liberar o exhumar a la persona desaparecida o establecer la identidad de ella.

También pueden solicitar la colaboración de las personas con conocimientos especializados y técnicos, de expertos forenses y otros científicos y de las organizaciones de la sociedad civil, para la formulación de hipótesis de desaparición, el diseño de la estrategia integral y la realización de actividades de búsqueda.

La estrategia de búsqueda integral debe tomar en cuenta el análisis de contexto, se debe prestar especial atención cuando la persona desaparecida sea defensora de derechos humanos o activista social y cuando se trate de niños, o niñas desaparecidas.

*La búsqueda debe tomar en cuenta la particular vulnerabilidad de los migrantes, en especial los niños y las niñas no acompañados.* Los Estados deben prestar atención a los peligros de desaparición forzada, que se incrementan como consecuencia de la migración, especialmente en contextos de trata de personas, esclavitud sexual y trabajo forzoso.

Los Estados expulsores y receptores de migrantes y refugiados deben adoptar mecanismos de búsqueda específicos, adecuados a las dificultades de las situaciones migratorias y deben desarrollar acuerdos de cooperación y contar con autoridades competentes que permitan la coordinación efectiva para la búsqueda en cada una de las etapas de la migración.

La participación de los familiares y allegados de personas sometidas a desaparición en rutas de migración en los procesos de búsqueda requiere instrumentos particulares que permitan su participación efectiva desde los países donde habitan.

- 10) *La búsqueda debe ser realizada de manera eficiente.* Cada Estado debe contar con instituciones competentes, capacitadas para la búsqueda de personas desaparecidas.

Las autoridades encargadas de la búsqueda deben contar con las facultades legales y los recursos financieros y técnicos necesarios, con una estructura administrativa y un presupuesto que les asegure la realización de las actividades de búsqueda con la prontitud, la capacidad técnica, la seguridad y la confidencialidad requeridas. También deben contar con el personal profesional necesario, con capacitación técnica y humana adecuada, incluida aquella en protección con enfoque diferencial, y con los medios logísticos y técnico-científicos actualizados que provengan de todas las disciplinas relevantes para una búsqueda efectiva y exhaustiva. Deben tener capacidad para desplazarse a los lugares que sea preciso visitar y contar con la protección adecuada.

- 11) *La búsqueda debe usar la información de manera apropiada.* Las autoridades encargadas de la búsqueda deben tomar decisiones con base en toda la información y documentación disponible y/o recaudada. La información sobre la búsqueda debe ser registrada en forma completa, minuciosa y apropiada.

Los Estados deben establecer registros y bancos de datos sobre personas desaparecidas que cubran todo el territorio nacional mismos que deben ser actualizados de manera permanente y conservarse.

Las autoridades encargadas de la búsqueda deben usar adecuadamente otros registros y bancos de datos que contengan información sobre nacimientos, adopciones, fallecimientos, migración e inmigración, entre otros, que puedan ser relevantes para buscar, localizar e identificar personas desaparecidas y también de otros países.

La recolección, la protección y el análisis de todos los datos y toda la información obtenida que puede conducir a localizar a la persona desaparecida y a establecer su suerte, como las conexiones telefónicas o las grabaciones de video, deben ser prioritarias desde el primer momento.

Los Estados deben establecer bancos de datos con elementos relevantes para la búsqueda, incluidos bancos genéticos y sistemas de consulta de estas bases de datos, que permitan obtener resultados rápidos. Estas bases de datos deben diseñarse con un enfoque interdisciplinario y con miras a su compatibilidad mutua.

- 12) *La búsqueda debe ser coordinada.* La búsqueda debe estar centralizada en un órgano competente, o coordinada por este, que garantice una efectiva coordinación con todas las demás entidades cuya cooperación es necesaria para que la búsqueda sea efectiva, exhaustiva y expedita.

Los Estados deben garantizar, en su legislación y mediante reglamentación administrativa o de otra índole, que la búsqueda sea coordinada en todos los órganos y en todos los niveles del Estado.

Las autoridades encargadas de la búsqueda deben acudir a todos los mecanismos nacionales e internacionales de cooperación disponibles y, de ser necesario, crearlos.

- 13) *La búsqueda debe interrelacionarse con la investigación penal.* La búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición deben reforzarse mutuamente. El proceso de búsqueda integral de las personas desaparecidas debe iniciarse y llevarse a cabo con la misma efectividad que la investigación criminal.
- Cuando la búsqueda es realizada por autoridades no judiciales independientes de las que integran el sistema de justicia, se deben establecer mecanismos y procedimientos de articulación, coordinación e intercambio de información entre ellas y las que llevan la investigación criminal, de manera que se garantice la retroalimentación, regular y sin demora, entre los avances y resultados obtenidos por ambas entidades. Las competencias de ambas instituciones deben estar claramente definidas en la ley, para evitar que se sobrepongan e interieran entre sí y para asegurar que puedan ser complementarias. La existencia de mecanismos y procedimientos de búsqueda a cargo de entidades administrativas, no judiciales o de otra índole, no puede ser invocada como obstáculo para la realización de investigaciones penales o para la sustitución de estas.
- 14) *La búsqueda debe realizarse en condiciones seguras.* En el desarrollo del proceso de búsqueda, la protección de las víctimas y testigos debe ser garantizada por las autoridades competentes, en todo momento.
- Los Estados tienen que proveer apoyo económico a las víctimas que buscan a una persona desaparecida, tomando en cuenta el daño que se causa como consecuencia de la desaparición de un familiar en la economía familiar y los gastos adicionales que se tienen que asumir en el proceso de búsqueda.
- Se debe tomar en cuenta los riesgos para la salud física y mental que las personas y comunidades pueden experimentar durante todo el proceso de búsqueda, como los que se derivan del descubrimiento de la suerte de un familiar o de la frustración de no encontrar ninguna información. En cualquier momento en el que se identifique un riesgo, desde el inicio de la búsqueda hasta incluso después de la entrega de la persona desaparecida, las autoridades competentes deberán ofrecer acompañamiento integral a las víctimas y a todas las personas involucradas en la búsqueda.
- 15) *La búsqueda debe ser independiente e imparcial.* Las entidades encargadas de la búsqueda deben ser independientes y autónomas y deberán desempeñar todas sus funciones con respeto del principio del debido proceso. Todo el personal, incluido el auxiliar y el administrativo, debe ofrecer garantías de independencia, imparcialidad, competencia profesional, capacidad para realizar su trabajo con enfoque diferencial, sensibilidad e integridad moral.
- Las entidades encargadas de la búsqueda en ningún caso podrán estar jerárquicamente subordinadas a cualquier institución, dependencia o persona que pueda estar implicada en casos de desaparición forzada.
- 16) *La búsqueda debe regirse por protocolos que sean públicos.* Los protocolos que se aplican para la búsqueda son una herramienta

importante para garantizar la efectividad y la transparencia de la búsqueda. Deben permitir la supervisión de la misma por las autoridades competentes, las víctimas y todas las personas con un interés legítimo de conocerlos y supervisarlos. Estos protocolos deben ser públicos y deberán ser revisados y actualizados periódicamente o cada vez que sea necesario.<sup>71</sup>

## b.2. El deber de búsqueda

235. Los Estados tienen el deber de realizar la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas para determinar su suerte y paradero. Por ello, las autoridades deben asumir de forma seria y con compromiso diligente la búsqueda como una obligación internacional<sup>72</sup>.

236. De la sistematización de los estándares internacionales en materia de búsqueda de personas desaparecidas, surgen tres criterios fundamentales: *i*) la obligación permanente de buscar; *ii*) la debida diligencia en la búsqueda; y, *iii*) La organización eficiente de la búsqueda.

237. En cuanto a *la obligación permanente de buscar*, de acuerdo con el Principio rector 7, para los Estados buscar a las personas constituye una obligación de carácter permanente. En este sentido, la búsqueda debe continuar hasta que se determine con certeza la suerte y/o paradero de la persona que se encuentra desaparecida.

238. La *debida diligencia* en la búsqueda consiste en que cada Estado Parte vele porque toda persona que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes, quienes examinarán rápida e imparcialmente la denuncia y, en su caso, procederán sin demora a realizar una investigación exhaustiva e imparcial<sup>73</sup>.

239. Diferentes organismos internacionales, como el CDF, el GTDFI y la Corte IDH, coinciden en que la búsqueda debe ser realizada bajo el principio de debida diligencia. Tal principio está ligado a la obligación de los Estados de ofrecer respuestas diferenciadas ante los dos posibles escenarios sobre la suerte de las personas desaparecidas: ser localizadas con vida o sin vida<sup>74</sup>.

240. Además siguiendo los criterios de la Corte IDH, la búsqueda al igual que la investigación deber ser una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios<sup>75</sup>.

241. El Principio rector 13, señala que el proceso de búsqueda integral debe iniciarse y llevarse a acabo con la misma efectividad de la investigación criminal, y debe interrelacionarse con esta.

---

<sup>71</sup> Véase Principios Rectores.

<sup>72</sup> Véase International Bar Association's Human Rights Institute, 2019, pág. 15.

<sup>73</sup> Véase International Bar Association's Human Rights Institute, 2019, pág. 16.

<sup>74</sup> Ibidem pág. 18.

<sup>75</sup> Véase Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Sentencia de 28 noviembre 2018,

242. La *organización eficiente de la búsqueda*, por medio de mecanismos especializados, determina el éxito de los resultados. Para ello, los Estados tienen la obligación de establecer instituciones competentes capacitadas para la búsqueda de las personas desaparecidas.

243. Pero para la realización de acciones de búsqueda efectiva, de acuerdo con el Principio rector 10, no solo basta que el Estado establezca instituciones. Es necesario que les otorgue las facultades legales necesarias, así como los recursos financieros y técnicos suficientes para desempeñar sus funciones<sup>76</sup>.

244. Al ser la búsqueda un derecho humano surgen obligaciones generales para los Estados que son: respetar, promover, proteger y garantizar. La primera obligación es *respetar*. Se refiere a que los Estados no pueden interferir o limitar el derecho a la búsqueda de personas desaparecidas. Un ejemplo de acciones que los Estados deben realizar es el suministro de los recursos financieros y técnicos necesarios para que las autoridades competentes realicen la búsqueda. Esto se relaciona con el contenido del Principio rector 10 sobre el hecho de que la búsqueda debe ser organizada de manera eficiente.

245. En este sentido, la falta de asignación de recursos para las instituciones competentes interfiere con la búsqueda de las personas desaparecidas. Además, la Corte IDH ha señalado que el Estado no puede ampararse en la falta de recursos económicos para dejar de impulsar la investigación y búsqueda<sup>77</sup>.

246. Por otro lado, la obligación de *promover* consiste en realizar acciones para difundir el derecho a la búsqueda. De acuerdo con el Principio rector 5, una acción estatal que permite cumplir con esta obligación es brindar información a las víctimas sobre los avances y los resultados de la búsqueda y la investigación. En este sentido, el derecho a la información de las víctimas comprende la obligación de brindarles una adecuada orientación en relación a sus derechos, así como de los mecanismos de protección de los mismos.

247. Los Estados también tienen la obligación de *proteger* el derecho humano a la búsqueda. Para dar cumplimiento a esta obligación deben realizarse acciones que propicien hacer efectivo el derecho. Esto incluye la construcción de un marco jurídico, que debe incluirse en una política pública integral, clara, transparente, visible y coherente. Dicha política pública sobre la búsqueda de personas desaparecidas, siguiendo lo señalado en el Principio rector 3, debe ser materializada en medidas legislativas, administrativas y presupuestales adecuadas, así como en políticas educativas y otras políticas sectoriales relevantes.

248. Por último, otra de las obligaciones que tienen los Estados es *garantizar* el derecho humano a la búsqueda. Esta obligación es la más compleja, ya que implica que los Estados cuenten con todos los medios necesarios que permitan asegurar la existencia del pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas. Es decir, no es suficiente que los

<sup>76</sup> Véase Corte IDH, *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*, 30 noviembre 2016, párr. 294; *Munárriz Escobar y otros vs. Perú*, 20 agosto 2018: párr. 97; y *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, 28 noviembre 2018, párr. 299.

<sup>77</sup> Véase Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*, Resolución de supervisión de cumplimiento de 8 de julio de 2009, párr. 24

derechos se encuentren en el orden normativo, debe existir la actuación efectiva de los Estados para materializarlos<sup>78</sup>.

249. Los Estados, al momento de adoptar medidas para cumplir con las obligaciones de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, deben partir de los elementos institucionales<sup>79</sup>. El primero de los elementos es la *disponibilidad*, el cual implica considerar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población<sup>80</sup>.

250. Otro de los elementos es la *accesibilidad*, que implica cuatro aspectos<sup>81</sup>:

- 1) *Acceso económico*: se refiere a la asequibilidad que los servicios estén al alcance de todas las personas. En determinados derechos debe considerarse que hay servicios que no deben generar ningún costo.
- 2) *Acceso físico*: los Estados deben prevenir que todas las personas puedan acceder a todos los derechos.
- 3) *Acceso geográfico*: la situación geográfica no debería suponer una carga extra para las personas.
- 4) *Acceso sin discriminación*: el cumplimiento de las obligaciones generales de los Estados debe ser sin discriminación. La igualdad y la no discriminación es un deber transversal de los Estados, que representa proteger a todas las personas para garantizar el acceso a los derechos.

251. Dentro de los elementos institucionales está también la *aceptabilidad*, la cual implica que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que conlleva el reconocimiento de especificidades y, convenientemente, la flexibilidad necesaria para que los medios de aplicación de un derecho sean modificados de acuerdo con las necesidades de los distintos grupos a los que se dirigen los contextos sociales y culturales variados<sup>82</sup>.

252. El cuarto elemento institucional es la *calidad*, y se refiere a las características específicas con las que debe contar la medida que se está desarrollando<sup>83</sup>.

253. Derivado de lo anterior, la búsqueda y sus resultados integran el núcleo esencial del derecho a no padecer desaparición forzada y dan contenido y sustancia a los deberes de prevenir, investigar y reparar las violaciones de derechos humanos y sus correlativos derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral. Esto significa que en el ámbito de la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas-, las autoridades

---

<sup>78</sup> Véase Serrano Sandra (2013), “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos”, en Ferrer, Eduardo et. al. (Coords.) *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, pág. 112. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/9.pdf>

<sup>79</sup> Véase Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel (2021), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO, México. Pág. 152.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> Ibidem pág. 161-163.

<sup>82</sup> Ibidem pág. 159.

<sup>83</sup> Ibidem pág. 157.

competentes en el Estado mexicano deben determinar, con certidumbre reparatoria y dignificante, la suerte o paradero de las personas desaparecidas para abatir la angustia y zozobra de sus personas cercanas, como estándar de cumplimiento de esos deberes y como estándar de satisfacción de los derechos a la verdad, a la justicia y la reparación<sup>84</sup>.

254. En suma, derivado de los estándares nacionales e internacionales desarrollados en el cuerpo de esta sentencia (véase párrafos 144-170) existe un derecho humano de toda persona cuyo paradero o ubicación se desconozca a ser buscada por parte de las autoridades (sin importar las razones de su ausencia o el delito por el cual se esté investigando su desaparición). Asimismo, el derecho de las y los familiares y otras personas directamente afectadas por la ausencia a que se busque a la persona desaparecida o no localizada. Todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles y en completa coordinación deben ejecutar, sin dilación incluso de oficio- de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial, y permitiendo la participación de las víctimas, para que se realicen todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia en contrario; en este caso, el derecho a la búsqueda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad hasta mientras son entregados, en forma digna y confiable, a sus personas queridas<sup>85</sup>.

### b.3 *El deber de coordinación*

255. Este Tribunal CLJ advierte que el deber de búsqueda es una función concurrente entre diferentes niveles de gobierno federal y local, pero también coincidente entre las autoridades de búsqueda, fiscalías, estatales, municipales, judiciales u otras que tengan la obligación de proteger la seguridad, la vida y la libertad de las personas. Por tanto, el deber de buscar, por su propia naturaleza, debe ser complementaria entre sí a partir del principio de una coordinación institucional que resulte funcional, eficaz y adecuada, tal como lo exige los principios rectores de búsqueda (véase párrafos 148, 149 y 234).

256. En efecto, la Ley en Materia de Desaparición creó la CNB y se ordenó a los estados crear las CLB. En la implementación de la citada ley el gobierno del estado de Coahuila, en conjunto con los colectivos del estado, crearon la CBEC, encargada de determinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, en todo el territorio del estado.

257. Así la ley plantea una aparente división funcional entre la búsqueda de las personas desaparecidas y la investigación de los hechos, encargándose de la búsqueda las comisiones y de la investigación las fiscalías. ¿Esa distribución de competencias implica que la fiscalía entonces deja de tener la obligación de búsqueda? No.

<sup>84</sup> Véase Primera Sala de la SCJN, Amparo en revisión 1077/2019, de 16 de julio de 2021, párr. 107.

<sup>85</sup> Ibídem párr. 108.

258. En primer lugar, tenemos que partir, de conformidad con los instrumentos internacionales de la materia (*véase* párrafos 144-156), que *la búsqueda es un deber de Estado*. En ese sentido y siguiendo incluso lo dispuesto por la SCJN, es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles y en completa coordinación que ejecuten, sin dilación, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida.

259. En ese tenor, siguiendo los compromisos del Estado mexicano a nivel internacional, la Ley en Materia de Desaparición crea el SNB<sup>86</sup>, que tiene como objeto 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. Es decir, la ley federal de la materia también dispone que la búsqueda es obligación general de todas las autoridades federales, estatales y municipales.

260. Luego la Ley en Materia de Desaparición ordena emitir el PHB, que tiene como finalidad establecer de manera concreta la actuación de las distintas autoridades involucradas en la búsqueda. El PHB dispone que las fiscalías y las procuradurías tienen tanto la obligación de buscar como de investigar. Por tanto, la búsqueda es responsabilidad de la CNB y las CLB y, en general, de las instituciones del Estado mexicano (todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno). En ese sentido denomina como autoridades primarias a la CNB, las CLB, las autoridades ministeriales, las instituciones de seguridad pública y los juzgados que conocen de juicios de amparo contra desaparición forzada, pues llevan la mayor responsabilidad de la búsqueda porque son quienes activamente y coordinadamente deben accionar para dar con el paradero o ubicación de las personas desaparecidas o no localizadas, así como recuperar, identificar y restituir con dignidad sus restos a sus familiares en caso de que hayan perdido o sido privados de la vida<sup>87</sup>.

261. Ahora, la Ley en Materia de Desaparición también mandata que la búsqueda debe realizarse de forma conjunta, coordinada y simultánea. La coordinación entre las diversas autoridades nacionales, estatales y municipales, pero sobre todo entre las comisiones de búsqueda y las fiscalías especializadas es un principio rector en las acciones de búsqueda de personas desaparecidas, reconocido en el marco jurídico internacional<sup>88</sup>, nacional<sup>89</sup> y local<sup>90</sup>.

262. Evidentemente como la localización de los responsables puede conducir a la de las víctimas y viceversa, las labores de búsqueda e investigación, a pesar de encontrarse separadas y bajo la conducción de diferentes instancias, tienen una relación permanente de coordinación<sup>91</sup>.

263. Los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada, establecen que la búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición deben reforzarse mutuamente.

<sup>86</sup> Véase artículo 44 de la Ley en Materia de Desaparición.

<sup>87</sup> Véase párrafos 71, 88 y 89 del PHB.

<sup>88</sup> Véase principio 12, de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada.

<sup>89</sup> Véase artículos 2, 49, 53, fracción XXIII y 68 de la Ley en Materia de Desaparición.

<sup>90</sup> Véase artículo 19 de la Ley en materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

<sup>91</sup> Véase Guía básica sobre la Ley General en materia de desaparición de personas (2018), pag. 22.

El proceso de búsqueda integral de las personas desaparecidas debe iniciarse y llevarse a cabo con la misma efectividad que la investigación criminal.

264. Disponen que cuando la búsqueda es realizada por autoridades no judiciales independientes de las que integran el sistema de justicia, se deben establecer mecanismos y procedimientos de articulación, coordinación e intercambio de información entre ellas y las que llevan la investigación criminal, de manera que se garantice la retroalimentación, regular y sin demora, entre los avances y resultados obtenidos por ambas entidades. Las competencias de ambas instituciones deben estar claramente definidas en la ley, para evitar que se sobrepongan e interfieran entre sí y para asegurar que puedan ser complementarias. La existencia de mecanismos y procedimientos de búsqueda a cargo de entidades administrativas, no judiciales o de otra índole, no puede ser invocada como obstáculo para la realización de investigaciones penales o para la sustitución de estas.

265. En su informe sobre normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas<sup>92</sup>, el GRDPA reafirmó la importancia de la coordinación entre instancias creadas exclusivamente para la búsqueda, las instituciones encargadas de la investigación criminal y los estrados judiciales encargados de determinar responsabilidad penal. Para el Grupo de Trabajo, la inadecuada articulación, incluyendo para el intercambio de información, socava la eficacia de las tres instancias y genera demoras injustificadas en las respuestas a los familiares de las personas desaparecidas.

266. De acuerdo con el estudio “Comisiones de Búsqueda en América Latina” la condición de institución extraordinaria de la comisión de búsqueda complica sus relaciones con las instituciones ordinarias del Estado de cuya eficiente articulación y colaboración dependen para llevar a cabo su misión de la búsqueda. Esta relación compleja resulta como uno de los grandes retos para una búsqueda efectiva. Al respecto, la creación del SNB fue prevista para garantizar la cooperación de todas las instituciones en la búsqueda, pero en la práctica se puede no garantizar esa cooperación.

267. Señaló que la política pública integral en materia de desapariciones necesita contar con lineamientos de obligatorio cumplimiento para que la cooperación entre los actores involucrados sea efectiva y eficiente. Estos lineamientos deben responder al principio de transparencia en la gestión pública y, por ende, estar enunciadas en protocolos de acceso abierto a la ciudadanía.

268. En suma, queda claro que la búsqueda compete a todas las autoridades, entre ellas las fiscalías, no es una obligación exclusiva de las comisiones de búsqueda y debe llevarse a cabo de forma conjunta, coordinada y simultánea.

### **b.3. El deber de proteger a la víctima**

---

<sup>92</sup> Véase Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas, Consejo de Derechos Humanos, 7 de agosto de 2020, A/HRC/45/13/Add.3 párr. 54-56.

269. El Ministerio Público está obligado a garantizar la protección de la víctima<sup>93</sup>. En ese sentido en una desaparición forzada o cometida por particulares, la protección de la víctima se traduce en la necesidad de buscarla, por lo que también a pesar de la creación de la CBEC, subsiste la obligación del Ministerio Público de proteger a la víctima.

270. Asimismo, según lo expresado por el amicus de la C. Grace Mahogany Fernández Morán y demás signantes (véase anexo # 2), el artículo 21, párrafo décimo de la Constitución Federal, dispone que el Ministerio Público debe coordinarse con las corporaciones policiales de los diferentes niveles de gobierno para alcanzar los fines de seguridad pública. De acuerdo con el artículo 2º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública dentro de los fines de la seguridad pública se encuentran “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades. [...]”.

271. Así, según los fines de seguridad pública que impongan la salvaguarda de derechos y la preservación de libertades, el Ministerio Público se encuentra obligado a emprender acciones de búsqueda para frenar la violación de derechos que se verifica con la comisión del delito de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares. Pues de lo contrario, dejaría de cumplir con un mandato constitucional en vinculación con la referida Ley de Seguridad.

272. Esta obligación de preservar libertades y salvaguardar derechos cobra especial importancia en los delitos de desaparición de personas, pues se trata de una vulneración que no ha cesado, y la investigación del delito por sí misma es insuficiente para preservar una libertad y salvaguardar *múltiples derechos* en un delito cuya vulneración se mantiene en el tiempo mientras la persona no sea localizada.

273. De ahí que sea necesaria no sólo la investigación del delito a manera de reunir evidencia probatoria para llevar ante el órgano jurisdiccional a las personas responsables, sino también y de forma primordial, emprender acciones de búsqueda que hagan cesar sus efectos en perjuicio de las víctimas.

274. En otras palabras, la obligación de garantizar el derecho de búsqueda de las personas desaparecidas recaería por mandato constitucional en primer lugar en el Ministerio Público, por su deber constitucional de protección a la víctima de un delito y para alcanzar los fines de la seguridad pública.

#### **b.4. El deber presupuestario**

275. Una de las cuestiones que plantea este problema reside en la garantía presupuestal: ¿si la Fiscalía debió cerciorarse, antes de suprimir la UBI, que la CBEC contara con los recursos suficientes para asumir en forma exclusiva la búsqueda inmediata de las personas desaparecidas, o bien, que la Fiscalía de Desaparecidos está en posibilidad real de hacer las tareas de búsqueda, además de la investigación del delito?

276. La importancia de esta interrogante radica en que la Fiscalía tiene todo un engranaje institucional (como agencias de Ministerio Público,

---

<sup>93</sup> Véase artículo 20, apartado C, fracción V, de la Constitución General.

servicios periciales, la policía investigadora etc.), así como presencia en todo el estado de Coahuila, lo que le permite realizar despliegues efectivos, aunado a como ya se explicó- facultades exclusivas reservadas para la autoridad ministerial, todo lo cual le da la capacidad necesaria a la Fiscalía para hacer frente a una búsqueda inmediata y eficaz. En tal sentido, al ser la CBEC, un órgano de relativamente reciente creación además de ser un mecanismo extraordinario, cabe cuestionarnos si cuenta con los suficientes recursos legales, financieros y técnicos para encargarse de la búsqueda inmediata, sin la existencia de la UBI con la cual se coordinada con antelación.

277. Al respecto, el Principio Rector 10 dispone que la búsqueda debe ser organizada de manera eficiente, lo que implica que las autoridades encargadas de la búsqueda deben contar con *las facultades legales y los recursos financieros y técnicos necesarios*, con una estructura administrativa y un presupuesto que les asegure la realización de las actividades de búsqueda con la prontitud, la capacidad técnica, la seguridad y la confiabilidad requeridas.

278. También deben contar con el personal profesional necesario, con capacitación técnica y humana adecuada, incluida aquella en protección con enfoque diferencial, y con los medios logísticos y técnico-científicos actualizados que provengan de todas las disciplinas relevantes para una búsqueda efectiva y exhaustiva. Deben tener capacidad para desplazarse a los lugares que sea preciso visitar. Cuando sea necesario, y así lo requieran, deben contar con la protección adecuada.

279. La búsqueda, además, para que sea garantizada por el Estado como derecho humano, debe partir de los elementos institucionales de disponibilidad, accesibilidad y calidad. En ese sentido, la Corte IDH ha señalado que el Estado no puede ampararse en la falta de recursos económicos para dejar de impulsar la investigación y búsqueda<sup>94</sup> y que, por tanto, para asegurar el éxito de la búsqueda es necesaria la asignación de recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sea necesarios<sup>95</sup>.

280. Ahora bien, por lo que hace al principio del uso del máximo de recursos disponibles según el cual los Estados están obligados a administrar los recursos necesarios para el funcionamiento de las instituciones relacionadas con los procesos de búsqueda de las personas desaparecidas, debe señalarse que la norma reglamentaria debe garantizar una distribución coherente de los recursos, así como la determinación de las prioridades que deben ser atendidas. Este principio cruza transversalmente al derecho humano a la búsqueda.

281. Resalta, por tanto, importante lo señalado por Juan Enrique Martínez Requenes del Centro para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios<sup>96</sup>, quien, a partir de su experiencia en el acompañamiento a familiares de personas desaparecidas, aportó a este Tribunal información práctica en el sentido de que la CBEC y la UBI han estado colaborando: “donde no pueden hacer que llegue la CBEC llega la UBI, y viceversa, por lo que, a su

<sup>94</sup> Véase Corte IDH, *Resolución de supervisión de cumplimiento en el Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*, párr. 24.

<sup>95</sup> Véase Corte IDH, *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, párr. 509.

<sup>96</sup> Véase 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-aii-3-2021/>

juicio, la búsqueda de personas es un trabajo colaborativo que se está construyendo en la práctica”.

282. También resulta trascendental lo aportado por la Comisionada Nacional de Búsqueda, Karla Quintana (véase anexo #2), quien refirió que en todo caso, si lo que se pretendía al desaparecer la UBI de la Fiscalía era no realizar ese tipo de búsqueda, se debieron transferir no solo los recursos humanos y materiales que utilizaba para dicho efecto la Unidad, a la Comisión Estatal de Búsqueda, sino que, de manera fundamental, se debió abrir la discusión para transferir las atribuciones jurídicas para asumir plenamente las obligaciones que hoy están limitadas a la labor ministerial.

283. En suma, más allá de las responsabilidades individuales de cada institución, la obligación de dotar de recursos suficientes y necesarios para ambas instituciones es del Estado. Sin embargo, por el deber de coordinación y al pertenecer ambos al SNB, la Fiscalía debió verificar si la Comisión Local de Búsqueda contaba o no con los recursos necesarios para encargarse en forma exclusiva de la búsqueda inmediata, antes de eliminar la UBI de la Fiscalía y en ese tenor, celebrar los convenios, lineamientos o instrumentos de colaboración necesarios para garantizar la debida coordinación entre ambas instituciones, pues la falta de ello afecta la *calidad* de la búsqueda, vulnerando este derecho de las víctimas.

#### b.5. El deber de progresividad

284. La parte actora señala, además, que el acto reclamado viola el derecho humano a la búsqueda en relación con el principio de progresividad porque, a su juicio, la responsable al eliminar la UBI incurre en un retroceso de las acciones de búsqueda inmediata de las víctimas, familiares, colectivos, defensores, defensoras y la sociedad en general al encontrarse en un estado de incertidumbre respecto a la situación real y material del derecho de búsqueda de personas en situación de desaparición.

285. La responsable, por su parte, sostiene la constitucionalidad del Reglamento LOFEC señalando que en el estado se han venido desarrollando una serie de acciones afirmativas en el combate del fenómeno de desaparición, teniendo la Fiscalía una participación activa y estrecha con el gobierno del estado, familiares y colectivos de personas desaparecidas. Manifiesta que la supresión de la UBI no equivale a una renuncia o deslinde de ese ente autónomo a su deber de búsqueda, tan es así, que el mismo Reglamento LOFEC dispone que las unidades administrativas que componen la Fiscalía colaboran activamente en toda acción de búsqueda.

286. Pues bien, la cláusula de progresividad está prevista tanto en la Constitución nacional<sup>97</sup> como en la local, al señalar que todas las

---

<sup>97</sup> Véase párrafos primero, segundo y tercero, del artículo 1, de la Constitución General, que a la letra dice:

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

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

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

autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluyendo por supuesto el derecho a ser buscado, de conformidad con los principios de *progresividad*, entre otros. La Constitución de Coahuila, además consagra específicamente el principio de *no regresividad*<sup>98</sup>.

287. En el sistema interamericano también se contempla el principio de progresividad. La Convención ADH dispone en el artículo 26 que los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

288. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

289. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que, sin plena justificación constitucional, disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano<sup>99</sup>.

290. A la luz de este principio, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación positiva de ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible para lograr su plena efectividad, lo que se traduce en que el legislador queda vinculado a ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, y el aplicador de las normas queda constreñido a interpretarlas de manera que se amplíen en lo jurídicamente posible, esos aspectos.

---

<sup>98</sup> Véase artículo 7, de la Constitución local, que a la letra dice:

[...]

“Todas las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, tendrán la obligación de promover, respetar, proteger y establecer los mecanismos que garanticen los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y no regresividad. El Estado deberá de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que determine la ley.”

<sup>99</sup> Véase jurisprudencia de rubro “*PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO*”. Segunda Sala de la SCJN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 980.

291. En sentido negativo en su modalidad de no regresividad, ambos operadores de la ley, están impedidos en sus respectivos campos de competencia para emitir actos legislativos o reglamentarios que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela previamente reconocido a algún derecho humano, así como que su interpretación implique desconocer la extensión y nivel de tutela admitidos con anterioridad<sup>100</sup>.

292. Así, este principio tiene una doble dimensión que consiste en dos aspectos: el aspecto positivo: “expresado a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales”; y el aspecto negativo, que “se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad”<sup>101</sup>.

293. A pesar de que el principio de progresividad y no regresividad ha estado inmerso en el núcleo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, es aplicable para todos los derechos humanos. De manera simple la progresividad se puede identificar como el avance gradual de la garantía efectiva de los derechos. Por otro lado, la no regresividad implica que “una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, el Estado no podrá disminuir el nivel alcanzado”<sup>102</sup>.

294. De lo anterior, este Tribunal Constitucional advierte que el principio de progresividad, en sus dos vertientes, avance gradual y no regresividad, no es absoluto. En efecto, las autoridades sí pueden tomar medidas regresivas, siempre y cuando existan razones legítimas, imperiosas y necesarias para justificar constitucionalmente el por qué se disminuye el ámbito de protección del derecho. Sobre este tema, resulta importante destacar el *amicus* de Jorgue Peniche Vaqueiro, durante su comparecencia en la audiencia de alegatos<sup>103</sup>.

295. Por lo tanto, una medida regresiva, como lo puede ser la supresión de una Unidad de Búsqueda en el Reglamento LOFEC, debe superar un test de no regresividad. Este Tribunal acude, por tanto, al test de no regresividad para determinar la legitimidad de las medidas regresivas al derecho fundamental de búsqueda.

## b.6. El test de no regresividad

---

<sup>100</sup> Véase jurisprudencia de rubro “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN SU MODALIDAD DE NO REGRESIVIDAD. RESULTA DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA EL APLICADOR DE LA NORMA AL DEFINIR EL CONFLICTO DE LEYES PARA EL DISTRITO FEDERAL AHORA CIUDAD DE MÉXICO QUE PREVÉN DISTINTOS PLAZOS PARA LA DECLARACIÓN DE CADUCIDAD EN MATERIA FISCAL”. Plenos de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 59, Octubre de 2018, Tomo II, página 1252.

<sup>101</sup> Véase Toledo Toribio, Omar (2011): “El principio de progresividad y no regresividad en materia laboral” en *Revista Derecho y Cambio Social*, núm. 23. Pág. 2. Disponible en: «<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5500749>»

<sup>102</sup> Véase Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel (2021), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO, México. Pág. 185.

<sup>103</sup> Véase 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/>

296. ¿La supresión reglamentaria de la Unidad de Búsqueda implica un retroceso en la garantía efectiva del derecho humano a la búsqueda?

297. Por la falta de razones imperiosas y justificadas, este Tribunal estima que la Fiscalía tiene la obligación de reglamentar su deber de búsqueda coordinada con la comisión local de búsqueda y otras instituciones de seguridad pública, para asegurar la protección máxima protección de las víctimas.

298. Por lo tanto, la Fiscalía tiene el deber de reglamentar sus funciones específicas de búsqueda inmediata, en su carácter de autoridad primaria y tiene facultades exclusivas, reservadas a la autoridad ministerial, para hacer la diligencias de búsqueda, en cualquier modalidad o tipo conforme al PHB, de acuerdo con la investigación de los delitos. En consecuencia, a partir de su autonomía reglamentaria, debe prever unidades, funciones o áreas de la Fiscalía que cumplan de manera eficiente con la obligación de búsqueda inmediata o de cualquier otro tipo con la finalidad de proteger la vida, la seguridad o libertad de las personas desaparecidas.

299. En tal sentido, si la Fiscalía no tiene este tipo de unidad, función o área responsable para garantizar esta obligación principal es evidente que se viola este derecho fundamental por no reglamentar sus deberes de búsqueda que le corresponden.

i) *¿Es legal?*

300. El acto reclamado del Reglamento ZQV/EC no es legal. Es cierto que como organismo público autónomo, la Constitución local y la Ley Orgánica de la Fiscalía, le confieren al Fiscal General la facultad para emitir los manuales, protocolos, lineamientos, acuerdos, circulares, criterios, instrucciones y demás disposiciones que rijan la actuación de los órganos, unidades administrativas y servidores públicos que integran la Fiscalía General; así mismo el artículo 8° de su Ley Orgánica otorga al Fiscal la facultad de “dictar las normas reglamentarias de la dependencia, modificarlas o abrogarlas, así como determinar las decisiones de política y gestión institucional”.

301. En tal sentido el Fiscal General puede emitir válidamente el Reglamento ZQV/EC, no obstante, no tiene facultad para desaparecer la UB. Ello es así, pues la UB está prevista no solo en el reglamento, sino en la Ley Orgánica de la Fiscalía, por lo que el reglamento derogado regulaba sus funciones, pero la Ley Orgánica, misma que aun no es reformada, es la que contemplaba a la UBI.

302. Así las cosas, el Fiscal General no tiene facultad de modificar o reformar la Ley Orgánica de la Fiscalía. Esa facultad está reservada al Congreso del Estado de Coahuila, por lo que estaría actuando más allá de sus facultades constitucionales. Por tanto, la UB, al tener su origen en la Ley Orgánica, no puede ser eliminada en el ejercicio de la facultad reglamentaria del Fiscal.

ii) *¿Es legítima?*

303. Este Tribunal CL, además, pretende dejar un precedente de interpretación constitucional sobre el derecho a la búsqueda. Los tribunales constitucionales, en efecto, debemos confrontar la validez de una medida que se estima regresiva con la finalidad constitucionalmente aceptable,

explícita o implícita, que implique además un deber de la autoridad a salvaguardar. Es decir, la pregunta es ¿si podría tener un fin lícito eliminar la UB dentro de la Fiscalía?

304. De conformidad con los considerandos del propio Reglamento LOFEC, a partir de la creación de la CBEC, como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, con competencia para conocer sobre la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas en el todo el estado, se suprime la UBI para evitar la duplicidad de funciones entre ambas instituciones.

305. Pues bien, a juicio de este Tribunal, la duplicidad de funciones en la búsqueda de personas no es un fin lícito para suprimir una garantía del derecho a la búsqueda que tenían los familiares de personas desaparecidas para asegurar una búsqueda inmediata y eficaz.

306. Si bien en materia de búsqueda pueden existir algunas facultades que se duplican entre autoridades, otras en cambio están reservadas exclusivamente a la autoridad ministerial, por lo que si la Fiscalía señala que entre sus diferentes dependencias colaboran activamente en toda acción de búsqueda, también lo es que no especifica qué unidades, funciones o áreas serán las encargadas de emprender la búsqueda de personas, por lo que genera un estado de incertidumbre e indefensión en las víctimas a quienes no se les da certeza ni seguridad jurídica en sus derechos fundamentales.

307. La Fiscalía, por tanto, no se ocupó de realizar un análisis debidamente justificado y motivado para tomar una medida de tal naturaleza; se limitó a decir que hay duplicidad de funciones, sin embargo, el que se dupliquen funciones no es una justificación constitucional suficiente ni necesaria.

308. El propio Fiscal General, en su escrito de contestación, reconoce que tiene la obligación de buscar a las personas desaparecidas. Pero además, la Fiscalía es una autoridad primaria reconocida por el PHB. En tal sentido, tiene obligaciones específicas de búsqueda inmediata, como son detonar la búsqueda, lo cual debe llevarse a cabo de forma inmediata, sin ninguna demora o dilación, de conformidad con el Principio Rector 6.

309. Luego si la UBI se encargaba de que no se perdiera tiempo esencial en iniciar la búsqueda, pues repercute directamente en los resultados de la búsqueda, es importante traer a cuenta lo señalado por el *amicus* de Miguel Ontiveros en el sentido de que las primeras horas son cruciales, para encontrar a la persona, porque conforme pasan las horas de una desaparición disminuyen las posibilidades de encontrar a la personas desaparecidas. En esos casos se tiene que accionar toda la fuerza del Estado que solo la tiene la Fiscalía; sino lo hace, por omisión institucional, se podrían convertir en cómplices por la no intervención y no impedir el resultado material de un delito que afecte a una víctima desaparecida por omitir las acciones debidas para evitar situaciones de impunidad, localización o protección inmediata de la vida e integridad personal.

iii) *¿Es idónea?*

310. Para que resulte constitucional una medida regresiva que interfiere con algún derecho, en el caso el derecho a ser buscado, debe

corroborarse que la medida es idónea para lograr en algún grado la consecución de su fin.

311. A juicio de este tribunal no es una medida idónea. El fin que se persigue es evitar la duplicidad de funciones, con la eliminación de la UBI no se consigue ese fin, porque subsisten: i) el deber de coordinación entre ambas instituciones; ii) la obligación de búsqueda de la fiscalía; iii) la obligación de búsqueda inmediata, como autoridad primaria; y, iv) la obligación de la Fiscalía de ejecutar las diligencias ministeriales que están reservadas única y exclusivamente a la autoridad ministerial, entre muchas otras obligaciones de búsqueda por parte de la fiscalía.

iv) *¿Es necesaria?*

312. La necesidad de la medida regresiva tiene que ver con que sea absolutamente indispensable para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto.

313. En tal sentido, este Tribunal considera que la eliminación de la UB no era necesaria, pues para conseguir el fin deseado que en la especie es que no se dupliquen funciones había otras medidas menos lesivas, como lo son, con base en el deber de coordinación, celebrar convenios, lineamientos o instrumentos de colaboración necesarios para garantizar la debida coordinación entre ambas instituciones y así regular y optimizar, por ende, los esfuerzos de búsqueda, lo cual interviene con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

v) *¿Es estrictamente proporcional?*

314. Finalmente, corresponde realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una regresión desde la perspectiva de los fines que se persiguen frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

315. De este modo, la medida impugnada solo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el Fiscal General es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional.

316. La supresión de la UBI no es proporcional. Este Tribunal CL no observa que la medida implementada por el Fiscal General tenga beneficio alguno para quienes va dirigido, es decir, las víctimas de desaparición y sus familiares.

317. En primer lugar, porque no se justifica por la Fiscalía que beneficio trae consigo el que no se dupliquen funciones, como sería la optimización de los recursos, el ahorro presupuestal, la debida coordinación, entre otras. El Fiscal es completamente omiso en justificar razones imperiosas de la reforma.

318. Por el contrario, como ya se ha expuesto, la abrogación de la UB resta medios y garantías de búsqueda a las víctimas, lo que genera un retroceso en un derecho que las familias acordaron en su modelo de

organización de la Fiscalía en materia de personas desaparecidas. Además genera incertidumbre jurídica y deja en un estado de indefensión a las víctimas de desaparición, pues no queda claro qué Unidad o Área de la Fiscalía se encargará de realizar los deberes de búsqueda inmediata y las atribuciones reservadas para ellos.

#### **b.7. Conclusiones constitucionales**

319. Este Tribunal Constitucional estima que la eliminación de la Unidad de Búsqueda de la Fiscalía General, en efecto, constituye una violación al derecho humano a la búsqueda, tanto para las personas desaparecidas como para sus familiares y sus personas defensoras, al no contar con los medios necesarios que permitan alcanzar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral, en contravención del artículo 7° de la Constitución Local.

320. La división funcional de la búsqueda de personas desaparecidas e investigación de los hechos que prevé la Ley General en Materia de Desaparición, no implica que la Fiscalía se desentienda de sus deberes de búsqueda, mismos que subsisten en relación con la obligación de la Fiscalía de brindar protección a la víctima; los deberes de coordinación entre ambas instituciones; sus deberes específicos de búsqueda inmediata; y, sus facultades exclusivas de diligencias ministeriales que requieren control judicial (como solicitar órdenes de cuerpo, sábanas de llamadas, geolocalizaciones). Por tanto, la existencia de la unidad de búsqueda no implica la duplicidad de acciones ni funciones, sino que la obligación de buscar personas demanda que las instituciones competentes se coordinen y se relacionen entre sí, para cumplir con la finalidad de esta obligación, que es determinar la suerte y el paradero de las personas desaparecidas.

321. La comisión local de búsqueda no fue concebida para sustituir a las fiscalías ni desplazarlas, quienes tienen la competencia original, sino que como mecanismos especializados, más bien complementan y fortalecen el deber de búsqueda de personas desaparecidas.

322. La fiscalía tiene obligaciones específicas de búsqueda, además del deber de coordinación, presupuestal y de no regresividad, por lo que la fiscalía tiene la obligación expresa de dar impulso permanente a la búsqueda<sup>104</sup>, así como tomar medidas para garantizar, dentro de la investigación, la seguridad de familiares, víctimas y testigos, e impulsar y ejecutar oficiosamente, por su cuenta y en coordinación con otras autoridades, acciones de búsqueda para localizar a las víctimas y brindarles auxilio, así como recuperar, identificar y restituir con dignidad cuerpos y restos humanos, en su caso<sup>105</sup>.

323. Específicamente, en cuanto a la búsqueda inmediata, entendida como un procedimiento de carácter urgente tendiente a preservar la vida, la libertad y la integridad de las personas<sup>106</sup>, el PHB dispone que *las autoridades ministeriales poseen facultades exclusivas cuyo ejercicio es crucial para la búsqueda y la identificación*, como detonar y coordinar la búsqueda inmediata cuando son las primeras en conocer la imposibilidad de localizar a una persona (se cumpla o no algún supuesto para presumir la comisión de un delito en su contra), y desplegar personal con capacidad operativa cuando se encuentra

<sup>104</sup> Véase artículo 68 de la Ley en Materia de Desaparición y artículo 55, párrafo 2 de la Ley DPC.

<sup>105</sup> Véase párrafo 99 del PHB.

<sup>106</sup> Véase párrafo 173 del PHB.

en la cercanía de los puntos y polígonos de búsqueda<sup>107</sup>. Mandata además, que, por ningún motivo, su actuación puede limitarse a aconsejar a quienes reportan o denuncian que se presenten a otra institución para detonar la búsqueda. En estos deberes radica la importancia de la UBI, ya que la fiscalía, como autoridad primaria, tiene la obligación expresa de detonar la búsqueda. No lo puede delegar.

324. Este Tribunal CL, al analizar las 41 facultades y atribuciones de la UBI previstas en el artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial, en fecha 08 de marzo de 2016, y las 50 facultades previstas para la CBEC, en el artículo 8 del Decreto por el que se crea la CBEC, publicado en el Periódico Oficial el 21 de septiembre de 2018, advierte que si bien hay algunas facultades que sí se duplican, hay otras que son en esencia ministeriales, es decir, desarrolladas únicamente para la Fiscalía, a través de la UBI, entre ellas, las diligencias ministeriales y policiales<sup>108</sup>, solicitar el traslado de personas encarceladas de centro de internamiento a fin de que contribuya con la búsqueda o la investigación<sup>109</sup>, solicitudes a autoridades competentes de entrevista con reos y solicitudes de exhumaciones<sup>110</sup>, el resguardo de cadena de custodia de evidencias<sup>111</sup>, ofrecer recompensas económicas para la obtención de información relevante para la búsqueda<sup>112</sup> y solicitar a las autoridades judiciales órdenes de cateo para realizar búsquedas en inmuebles particulares<sup>113</sup>.

325. Ahora, si bien existen algunas facultades que se duplican, en principio ese solo hecho no es una justificación constitucional suficiente para eliminar la UBI, por la falta de justificación necesaria e imperiosa. Además la UBI, como autoridad primaria, tiene obligaciones de búsqueda inmediata, aunado a que ciertas facultades de la UBI están reservadas única y exclusivamente a la autoridad ministerial. A ello se suma que no es factible distraer a los Ministerios Públicos de larga data que tienen una excesiva carga de trabajo para emprender búsquedas inmediatas, además del tiempo que se perdería al iniciar la búsqueda hasta que se integre una carpeta de investigación.

326. Por todo ello, se declara la inconstitucionalidad del Reglamento LOFEC, en su parte normativa transitoria conducente, por violar el derecho a la búsqueda en cuanto a sus principios rectores y deberes principales, así como se declara, por omisión reglamentaria, la invalidez del citado reglamento por no regular las funciones, atribuciones y deberes de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas que la ley exige reglamentar a la Fiscalía conforme al contenido esencial del derecho a ser buscado que ha quedado precisado en esta sentencia (véase párrafos 216-254).

---

<sup>107</sup> Véase párrafo 100 del PHB.

<sup>108</sup> Véase fracción III, del artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial, en fecha 08 de marzo de 2016.

<sup>109</sup> Véase fracción IX, del artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial, en fecha 08 de marzo de 2016.

<sup>110</sup> Véase fracción XXX, del artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial, en fecha 08 de marzo de 2016.

<sup>111</sup> Véase fracción XXXII, del artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial, en fecha 08 de marzo del 2016.

<sup>112</sup> Véase fracción XXXIII, del artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial, en fecha 08 de marzo del 2016.

<sup>113</sup> Véase fracción XXXV, del artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial, en fecha 08 de marzo del 2016.

**b) ¿Se viola el derecho a la participar en la búsqueda?**

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

328. 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.

**b.1. El derecho a la participación de las víctimas**

329. El derecho a la participación social es ampliamente reconocido en el marco normativo internacional, regional, nacional y constitucional (véase párrafos 171-184). Su fin principal reside en el hecho de que cualquier persona ciudadana de un estado pueda participar de forma activa dentro de la política pública de su estado. Dicho en otras palabras, 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<sup>14</sup>.

330. Bajo ese parámetro de control de regularidad constitucional en relación con la ley general de la materia<sup>15</sup>, es claro que las víctimas indirectas de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, como grupo vulnerable, 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.

331. 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.

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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;”

332. 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.

333. 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. Los aportes realizados por experiencias, sugerencias alternativas, dudas, o cuestionamientos deben ser considerados para el proceso de búsqueda, con la finalidad de hacerla más efectiva.

334. Los Estados, por tanto, 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.

335. Ahora, si bien el Principio Rector 5 al reconocer expresamente el derecho de participación de las víctimas, se refiere a la búsqueda en sentido estricto, lo cierto es que el Principio 3, al referirse a la política pública relativa a la búsqueda señala específicamente que esta debe construirse e implementarse, en todas sus etapas y todos sus alcances, con la participación de las víctimas; en tanto que los estándares universales e interamericanos de participación ciudadana establecen el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos de su país, así como influir en la formación de la política pública estatal (véase párrafos 171-177).

336. En consecuencia, este Tribunal CL considera que el derecho a la participación de las víctimas en la búsqueda implica no solo en sentido estricto las acciones de búsqueda, sino también su participación en la política pública y en la construcción del orden jurídico relativo a la búsqueda de personas desaparecidas.

337. Por su parte, el GTDFI 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”<sup>6</sup>.

338. Así entonces este derecho a intervenir en el quehacer público constituye un presupuesto básico de cualquier sociedad que pretenda asumirse como democrática. La participación en cada etapa del ciclo de

---

<sup>66</sup> Véase International Bar Association’s Human Rights Institute, 2019, pág. 81.

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.

339. 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.

340. 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 excluidos<sup>17</sup>.

341. 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 o no este derecho.

342. 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.

343. Uno de los avances que se han logrado es la creación y funcionamiento del Grupo Autónomo de Trabajo (GAT). Este grupo, conformado por representantes de colectivos de familiares 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 víctimas<sup>18</sup>.

344. El GAT 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 GTDFI.

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

345. El modelo de interlocución entre víctimas de desaparición, gobierno y sociedad civil, comenzó a implementarse en forma originaria 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, 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.

346. El método del trabajo del GAT 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 plenarias, no se permite el uso de la voz de todas las familias, éstas cuentan con representantes, que funcionan 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 GAT cuenta con asesoría permanente por parte de la ONU, 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 GAT, 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 plenarias con el gobernador y el resto de autoridades, las decisiones son consensadas con las familias, previo análisis del GAT y de los expertos en el tema correspondiente.

347. 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 GAT parte de las recomendaciones del GTDFI, 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.

348. 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, con el apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

349. 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.

350. Es necesario destacar, las voces de las víctimas en la audiencia de alegatos sobre este punto, pues refirieron a este Tribunal que son alrededor de casi 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 entidad<sup>119</sup>.

#### **b.2. El deber de consulta previa, libre e informada**

351. La SCJN 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 humano<sup>120</sup>.

352. 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.

353. 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 afromexicanas de esa entidad. Explicó que el

---

<sup>119</sup> Véase intervenciones de Grace Mahogany Fernández Morán, 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-ai-3-2021/>

<sup>120</sup> 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.

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.

354. 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.

355. Siguiendo tales criterios, la SCJN ha señalado que el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es un derecho 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 sometidos<sup>121</sup>.

356. 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 entorno<sup>122</sup>.

357. En suma, la SCJN ha desarrollado la obligación que tienen las autoridades de consulta previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe, cuando convergan 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.

### **b.3. La facultad de autonomía reglamentaria**

358. El 10 de febrero de 2014, 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.

359. A partir de dicha reforma a la Constitución General, el 14 de julio de 2017, se reformó también la Constitución de Coahuila para reconocer al ente de procuración de justicia como un organismo público autónomo<sup>123</sup> 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 competencia<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> 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.

<sup>122</sup> 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

<sup>123</sup> Véase artículo 113 de la Constitución local.

<sup>124</sup> Véase artículo 115, fracción V, de la Constitución local.

360. Así, por mandato constitucional (general y local), y de la Ley Orgánica<sup>125</sup>, 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.

361. 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.

362. Existen diferentes tipos de garantías<sup>126</sup>: 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 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.

363. 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.

364. 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 discriminación<sup>127</sup>.

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

366. 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

---

<sup>125</sup> Véase artículo 14, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

<sup>126</sup> Véase Vázquez (2013: 61-181), Clasificación del autor Gerardo Pisarello a partir del trabajo del profesor Luigi Ferrajoli.

<sup>127</sup> Véase International Bar Association's Human Rights Institute, 2019, pág. 22.

programas y políticas para la prevención del delito hasta la ejecución de las penas.

367. 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 autonomarse pero en la medida que cumpla deberes y protega derechos.

368. 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.

369. 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.

#### **b.4. Conclusiones constitucionales**

370. Este Tribunal Constitucional estima que la publicación del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza que elimina 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 del artículo 8º de la Constitución de Coahuila.

371. 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, e influir en la formación de la política estatal. En tal sentido, no se limita 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.

372. En materia de desaparición, como grupo vulnerable, la participación de las víctimas es un derecho reforzado; por tanto, el reconocimiento de este derecho conlleva a su vez 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.

373. 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 nacional e internacional en la construcción de las políticas públicas.

374. 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.

375. Ahora, la Fiscalía General es un órgano público autónomo, pero es autónomo en función de que cumpla con sus deberes de promoción 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.

376. Por ser un grupo vulnerable y sobre todo, 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.

377. 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, la información de su propuesta de reforma 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 de manera motivada de por qué ciertas opiniones se tomaron en cuenta y otras no.

### 3. EFECTOS DE REPARACIÓN

378. Con base en los artículos 85 y 88 de la Ley de Justicia Constitucional Local, se declara la inconstitucionalidad del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su parte normativa transitoria conducente, por violar el derecho a la búsqueda en cuanto a sus principios rectores y deberes principales, así como se declara, por omisión reglamentaria, la invalidez del citado reglamento por no regular las funciones, atribuciones y deberes de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en violación al artículo 7º y 8º de la Constitución Local, para efecto de ordenar a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, para que en el plazo de 180 días naturales de la notificación de esta sentencia y a partir de los principios, bases y reglas normativas previstas en esta ejecutoria, proceda a cumplir los siguientes:

#### a) Deberes de búsqueda

379. Con base en el derecho a la búsqueda de las víctimas de desaparición, desde este momento se deben seguir aplicando en forma

ultractiva la organización, funcionamiento, funciones y deberes de búsqueda de la Unidad de Búsqueda de la Fiscalía General del Estado prevista en el artículo 9 de la Ley Orgánica, en relación con el artículo 58 del Reglamento de la Ley Orgánica de fecha 08 de marzo de 2016.

380. A efecto de lo anterior, cabe realizar la siguiente precisión. La Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial, el 12 de septiembre de 2017, en el artículo 9, prevé dentro del Despacho del Fiscal, la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas; luego, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial, en fecha 08 de marzo de 2016, en el artículo 58, reglamenta las funciones y atribuciones de la Unidad de Búsqueda Inmediata.

381. En ese sentido, con fundamento en la función reglamentaria reconocida por la Constitución local, el Fiscal General puede reorganizar la Unidad de Búsqueda, ya sea manteniéndola en forma separada y como parte del Despacho del Fiscal; o bien, por el principio de unidad que rige a la Fiscalía General, sea coordinada con la Fiscalía especializada, pero siempre que esa organización resulte idónea y eficaz para el óptimo cumplimiento de su objetivo que es cumplir con sus deberes de búsqueda.

382. Con base en el deber de coordinación en la búsqueda, la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza deberá en conjunto con la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Secretaría de Seguridad Pública, las autoridades federales, estatales, municipales y de otras entidades federativas, principalmente, y con la participación de las familias de personas desaparecidas, celebrar los convenios, lineamientos o instrumentos de colaboración necesarios para garantizar la debida coordinación entre las instituciones para garantizar la búsqueda de personas desaparecidas.

383. Para regular sus deberes de búsqueda, la Fiscalía deberá entenderla en su sentido amplio, no restringido a la búsqueda inmediata, ello para la máxima protección del derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas conforme al PHB.

384. La Fiscalía General del Estado, para cualquier decisión que tome respecto a la búsqueda de personas desaparecidas, deberá tener en cuenta los criterios de obligaciones y deberes en materia de búsqueda que se sostienen en esta ejecutoria; así como deberá asumir como una guía relevante de actuación los lineamientos y las recomendaciones contenidas en el Informe Final de Resultados del Proyecto de Asistencia a la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas en el Estado de Coahuila de Zaragoza (Enero-Diciembre 2017), que se adjunta a la presente ejecutoria (véase anexo 2).

**a) Deberes de consulta**

385. Durante el plazo señalado, la Fiscalía General del Estado deberá garantizar en la mesa de armonización legislativa del modelo de trabajo que se lleva a cabo entre familiares, gobierno y sociedad civil, un diagnóstico claro para justificar su propuesta autónoma en relación a la unidad o unidades administrativas de la Fiscalía General del Estado encargadas de cumplir con el deber de búsqueda en sentido amplio, con la obligación de

brindar protección efectiva a la víctima, a partir de los criterios de esta sentencia.

386. Hecho lo anterior y con base en el derecho a la participación de las familias por tratarse de una normativa que incide en el derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas, provea una consulta previa, sencilla, accesible, informada y suficiente con las familias y colectivos de familias de personas desaparecidas, para que puedan enterarse e informarse de la política pública y viertan sus opiniones y observaciones al respecto, debiendo la Fiscalía darle puntual respuesta a cada una de estas observaciones.

387. Asimismo, la Fiscalía General del Estado, en materia de búsqueda, cada decisión que tome y que pueda llegar a afectar dicho derecho deberá someterlo a una consulta para escuchar la opinión de colectivos o familiares de personas en situación de desaparición, en forma previa, suficiente e informada, para que tengan conocimiento y puedan ejercer su derecho a la participación.

388. Este Tribunal Constitucional, de oficio o de parte, podrá supervisar el efectivo cumplimiento de esta ejecutoria conforme a la Ley de Justicia Constitucional Local, para hacer plena y efectiva esta sentencia.

### III. DECISIONES

389. 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 OPJECZ, emite las siguientes tesis jurisprudenciales por la declaración de inconstitucionalidad local que son la *ratio decidendi* de los problemas planteados, en los términos siguientes:

**DERECHO A LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS. DEBERES DE BÚSQUEDA (CONJUNTES, COINCIDENTES Y COMPLEMENTARIAS DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA Y LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO).**

#### HECHOS

1. La Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado establece una Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, como una garantía institucional para asegurar sus deberes de búsqueda.
2. En su reglamento original se regula las funciones y atribuciones de la Unidad de Búsqueda Inmediata.
3. En el nuevo reglamento que abroga el anterior, se omite regular en su contenido dicha unidad, pero además se establece de manera transitoria que quedará disuelta una vez que se haga la reforma a la Ley Orgánica, por lo que deja a su personal y sus asuntos de trámite bajo la supervisión de la Fiscalía de Personas Desaparecidas.

#### NORMAS

4. El artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, que establece el derecho a ser buscado.

#### PROBLEMA CONSTITUCIONAL

5. ¿Se afecta el derecho a ser buscado si la Fiscalía General del Estado deja de reglamentar la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas prevista en su Ley Orgánica?

#### INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

6. El derecho a ser buscado implica la obligación de la Fiscalía de cumplir con su deber de búsqueda en forma coordinada con la comisión estatal de búsqueda.
7. Este deber de coordinación exige una vinculación institucional entre ambas instancias, a partir de los principios rectores de búsqueda de las personas desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU.
8. En especial, la Fiscalía debe reglamentar su deber de búsqueda en forma amplia para abarcar todo tipo o modalidad de búsqueda conforme al Protocolo Homologado de Búsqueda de la Comisión Nacional de Búsqueda.
9. La búsqueda de personas desaparecidas que realice las comisiones nacional y estatales u otras autoridades federales, estatales o municipales, no sustituye ni duplica la función de la Fiscalía General del Estado, sino que exige el deber de eficientar la misma a través de un modelo de cooperación y colaboración efectiva que la Fiscalía debe acordar con las demás instituciones, en el ámbito de su competencia.

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

#### HECHOS

1. La Fiscalía General del Estado aprobó un nuevo reglamento en donde suprimió la regulación de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas prevista en su Ley Orgánica, sin consultar de manera previa e informada a las víctimas por desaparición.
2. En el contexto local, las víctimas, colectivos y defensores han acordado e implementado, durante casi 10 años, con el gobierno estatal un modelo de diálogo para construir la política pública para la protección de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares, con la participación social de las víctimas.

#### NORMAS

4. El artículo 8° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, que establece el derecho a la participación ciudadana.

#### PROBLEMA CONSTITUCIONAL

5. ¿Se afecta el derecho a participar en la búsqueda si no se consulta a las víctimas la supresión de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas prevista en su Ley Orgánica que puede afectar sus derechos de búsqueda, verdad, justicia y reparación integral?

#### INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

6. El derecho a participar en la búsqueda de personas desaparecidas no solo implica el poder de las víctimas de participar, en sentido estricto, en la búsqueda inmediata y efectiva de la persona desaparecida para lograr su localización e identificación con la debida diligencia, sino también para influir, en sentido amplio, en la política de Estado en materia de búsqueda.
7. La Fiscalía, por tanto, tiene el deber de consultar de manera previa, libre e informada a las familias, colectivos y sociedad civil interesada en la construcción del orden jurídico que regule el derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas.

#### IV. RESOLUTIVOS

Por todo lo expuesto, este Tribunal decide en forma definitiva:

**Primero:** Se declara **PROCEDENTE Y FUNDADA** la Acción de Inconstitucionalidad Local identificada con la clave AIL-3/2021, 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 21 de mayo de 2021.

**Segundo:** Se **DECLARA** la inconstitucionalidad del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos de esta ejecutoria.

**Tercero:** La Fiscalía General del Estado deberá cumplir con esta ejecutoria en el plazo razonable previsto en este fallo.

**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:** **NOTIFÍQUESE** a las partes y **DÉSELE** la mayor publicidad por internet y redes sociales.

Así lo resuelven por .... MIGUEL FELIPE MERY AYUP, *Presidente*, MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ, MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO, IVÁN GARZA GARCÍA, JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA, HOMERO RAMOS GLORIA, GABRIEL AGUILLÓN ROSALES, MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ, CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES, MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA Y JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA Y LUIS EFRÉN RÍOS VEGA, PONENTE.

GABRIEL AGUILLÓN  
ROSALES

MIGUEL FELIPE MERY AYUP  
*Presidente*

MANUEL ALBERTO FLORES  
HERNÁNDEZ

MARÍA EUGENIA GALINDO  
HERNÁNDEZ

MARÍA DEL CARMEN  
GALVÁN TELLO

IVÁN GARZA GARCÍA

JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ  
VARELA

HOMERO RAMOS GLORIA

CÉSAR ALEJANDRO  
SAUCEDO FLORES

MARÍA LUISA VALENCIA  
GARCÍA

JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

GUSTAVO SERGIO LÓPEZ ARIZPE  
*Secretario General de Acuerdos*

Proyecto de sentencia

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LOCAL

Acción de Inconstitucionalidad Local 3/2021

---

COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

v.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

---

## SENTENCIA DE FÁCIL LECTURA PARA FAMILIARES DE PERSONAS DESAPARECIDAS

Para el entendimiento fácil, sencillo y comprensible de las familias de personas víctimas de desaparición, a recomendación de las personas que participaron como *amicus curiae*, se presenta una versión de la sentencia en formato de lectura fácil para garantizar su derecho a una sentencia clara, sencilla y accesible.

En los últimos años, la lucha de los derechos de las personas desaparecidas ha sido encabezada en Coahuila por ustedes, familiares, colectivos y personas defensoras. Como parte de ese trabajo construyeron el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado, en donde se contempla la existencia y funcionamiento de una Unidad de Búsqueda Inmediata, encargada de la buscar de forma inmediata y efectiva a las personas desaparecidas.

Durante el contexto de la pandemia el Fiscal General del Estado emitió un nuevo reglamento, en el cual decidió que al haberse creado la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila se duplicaban las funciones con la Unidad de Búsqueda Inmediata, por lo que eliminó esta última. Ello sin haberlo consultado previamente con ustedes, tal como se ha venido haciendo en los últimos años.

Ustedes se percataron de eso, por lo que acudieron a la Comisión de los Derechos Humanos del Estado para hacer valer sus derechos. La Comisión impugnó ante este Tribunal el reglamento.

En audiencia ustedes le dijeron a este Tribunal que no están de acuerdo con la reforma al reglamento pues es regresiva, nos dieron cuenta de que tienen diez años trabajando en conjunto con el gobierno del estado, en la defensa de los derechos de las víctimas y sus familias, también nos hicieron ver la utilidad que tiene en la práctica para ustedes la Unidad de Búsqueda Inmediata.

Una vez que este Tribunal estudio el caso y tomando en cuenta sus aportaciones determinó que las víctimas de desaparición tanto directas como indirectas, los colectivos y sus defensores tienen derechos fundamentales que tienen que ser respetados, y que están reconocidos en diferentes leyes internacionales pero principalmente por la Constitución de Coahuila en donde ustedes han influido para reconocer el derecho a ser buscado.

Esos derechos son el derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas y el derecho a la participación de las víctimas. En ese sentido este Tribunal

Constitucional Local ha decidido que el Reglamento de la Fiscalía del Estado que se impugnó es inconstitucional, porque violenta sus derechos, al expedirlo sin haberlo consultado previamente con ustedes, sin tomar en cuenta sus opiniones y, además, porque la unidad de búsqueda es fundamental para buscar a las personas desaparecidas en forma inmediata.

Por lo tanto, este Tribunal ha determinado que la Fiscalía mantenga la Unidad de Búsqueda Inmediata, pues la existencia de la Comisión de Búsqueda no exime a la Fiscalía General del Estado de su obligación de búsqueda; al contrario, se deben coordinar para garantizar el derecho a la búsqueda efectiva.

Además también decidió, que en materia de búsqueda cuando se tome una decisión que les pueda afectar en sus derechos, la Fiscalía tiene la obligación de consultarlo con las familias y colectivos para que puedan ser escuchados en la mesa de armonización legislativa en donde ustedes participan con el gobierno del estado.

En la sentencia, además, se establece una mayor protección a su derecho a ser buscado porque la Fiscalía deberá consultarles, dentro de un plazo razonable, la manera en que deberá coordinarse con todas las autoridades para cumplir sus obligaciones de búsqueda en sentido amplio conforme al Protocolo Homologado de Búsqueda y los principios rectores de búsqueda de personas desaparecidas del Grupo de Trabajo contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas.

**Proyecto de sentencia**