

Autoridad: Tribunal
Constitucional Local del Estado
de Coahuila de Zaragoza.

Expediente: Acción de
Inconstitucionalidad Local AIL
3/2021.

Asunto: Diversas articulaciones y
organizaciones presentan
Amicus Curiae.

**C. Magistrados Integrantes del Tribunal
Constitucional Local del Estado de Coahuila de
Zaragoza.**

C. Magistrado Instructor Luis Efrén Ríos Vega.

P R E S E N T E S

Colectivos de familiares de personas desaparecidas, organizaciones y/o centros de pensamiento en derechos humanos y miembros de la sociedad civil que suscribimos este documento, detallados al final del mismo, comparecemos respetuosamente ante este Tribunal Constitucional con fundamento en el marco convencional, constitucional federal y local,¹ así como el acuerdo dictado por el Magistrado Instructor el pasado 25 de agosto de 2021 en el presente procedimiento constitucional a presentar un *amicus curiae* con el fin de ofrecer nuestra opinión técnica y cuestiones que, consideramos, deben valorarse para aproximarse a los puntos jurídicos en discusión. Para tal efecto se designan como representantes comunes de los signantes para todo lo relativo al trámite y desahogo del presente documento a Grace Mahogany Fernández Morán (BUSCAME), Humberto Francisco Guerrero Rosales (FUNDAR), Ana Lorena Delgadillo Pérez (JFEDD) y Jorge Carlos Peniche Baqueiro (Justicia Transicional en México). Asimismo, se señala como medio para oír y recibir toda clase de notificaciones y acuerdos el correo electrónico grace_mahogany@hotmail.com

Nuestra aportación, en esencia, tiene **tres vertientes**. En primer lugar, (i) busca poner de manifiesto las distintas variables que disciplinan este análisis a efecto de contribuir a lograr una adecuada integración de la norma constitucional en juego, particularmente los derechos humanos de familiares de personas desaparecidas, víctimas indirectas y de las propias personas desaparecidas que podrían verse afectadas. En segundo lugar, (ii) pretende aportar elementos sobre el alcance y materialización de los derechos de toda persona a ser buscada -y qué implica y demanda este ámbito de protección- así como cómo se proyecta el mandato reforzado de participación de las víctimas y la sociedad civil en políticas públicas que puedan incidir en la protección de este derecho. En tercer lugar, (iii) aportamos consideraciones sobre cómo debe entenderse la interacción de competencias y facultades a la luz del marco de protección en contra de la desaparición que encuentra su punto más relevante en el sistema que articula Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda. El caso es relevante y puede sentar un precedente, desde luego importante a nivel local, pero también nacional, en la medida en la que nos enfrentamos actualmente a graves desafíos para articular la interacción entre las instituciones de procuración de justicia y de búsqueda

¹ Entre otros, los artículos 1º, 8 y 17 de la Constitución Federal, los artículos 1.1, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículos 8, párrafo segundo, quinto y sexto y 119, fracción III de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como el artículo 74 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila. La importancia de la figura del *amicus curiae* ha sido reconocida en sede internacional, particularmente en la práctica de los tribunales de derechos humanos como la Corte IDH pero también en otros foros de adjudicación. En nuestro sistema jurídico, la recepción, análisis y consideración se justifica como garantía al ejercicio de los derechos de petición y participación de los ciudadanos en términos de lo dispuesto en los artículos 1º, 8º y 133 de la Constitución Política, en relación con el contenido del artículo 23.1, inciso a) de la Convención Americana y los Acuerdos Generales 10/2007 y 2/2008 de la Suprema Corte de Justicia.

en las tareas de buscar y materializar el mandato del régimen de protección que prevé el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

En este sentido, celebrando el espacio abierto para presentar este tipo de aportaciones, el cual potencia la participación ciudadana y la democratización en la impartición de justicia, especialmente para resolver temas complejos que impactan en el día a día del ejercicio de derechos de personas que han sido directamente afectadas por la violencia, la impunidad o la falta de garantías esenciales del Estado de Derecho en el país, ponemos a consideración de sus Señorías los siguientes argumentos y consideraciones jurídicas.

Tabla de Referencias y Abreviaturas

Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada al 28 de mayo de 2021
Constitución de Coahuila, Constitución local o Parámetro de Regularidad Constitucional Local	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformada al 2 de octubre de 2020.
SCJN o Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Constitucional Local o Pleno del Tribunal Superior de Justicia	Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza o Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CED	Comité de la ONU contra la Desaparición de Personas
LGDP o Ley General en Materia de Desaparición	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, reformada al 20 de mayo de 2021
LDPC, Ley Local en Materia de Desaparición o Ley de Coahuila en Materia de Desaparición	Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformada al 27 de marzo de 2020
LOFEC o Ley de la Fiscalía o	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila, reformada al 28 de septiembre de 2020
R-LOFEC, Reglamento de la Fiscalía, Reglamento vigente de la Fiscalía o Reglamento impugnado	Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado el 21 de mayo de 2021
Disposición impugnada o Artículo Sexto Transitorio	Artículo SEXTO Transitorio del DECRETO del 19 de mayo de 2021 por el que se expide el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Coahuila de Zaragoza
Reglamento abrogado o anterior Reglamento de la Fiscalía	Anterior Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en fecha 8 de marzo de 2016, abrogado mediante Decreto del 19 de mayo de 2021
RI-CBC o Reglamento Interior de la Comisión de Búsqueda de Coahuila	Reglamento Interior de la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila, publicado el 5 de marzo de 2021
LGV	Ley General de Víctimas, reformada al 20 de mayo de 2021

LVC	Ley General de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza
CADH o Pacto de San José	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Convención internacional en la materia o CIPTPDF	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada el 20 de diciembre de 2006
Convención interamericana o regional en la materia o CIntDFP	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada el 9 de junio de 1994
Principios Rectores o Principios de Búsqueda	Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, adoptados por el Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada (CED) el 18 de abril de 2019
PHB o Protocolo Homologado de Búsqueda	Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y no Localizadas emitido por el Sistema Nacional de Búsqueda , publicado el 6 de octubre de 2020
PHI o Protocolo Homologado de Investigación	Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por particulares, emitido por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia , publicado (en extracto) el 13 de julio de 2018
SNB	Sistema Nacional de Búsqueda
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda
CBEC o Comisión Local	Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila de Zaragoza
FPD o Fiscalía en la Materia	Fiscalía de Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Coahuila
RNPDNO	Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas

Tabla de Contenidos

AMICUS CURIAE	5
<i>I. Antecedentes</i>	9
<i>1.1. Antecedentes normativos relevantes.</i>	9
<i>II. Los derechos en juego</i>	11
<i>2.1 Alcance e integración de el derecho de toda persona a ser buscada</i>	12
<i>2.1.1 El desarrollo del derecho de toda persona a ser buscada en el derecho internacional</i>	12
<i>2.1.2. En el derecho doméstico: sistema jurídico mexicano y del Estado de Coahuila</i>	17
<i>2.2. Alcances del derecho a la participación ciudadana de los familiares de las personas desaparecidas en el desarrollo de las políticas públicas que les afecten</i>	22
<i>III. Premisas de trabajo para conducir el escrutinio</i>	26
<i>IV. Anotaciones para abordar las afectaciones concretas</i>	32

AMICUS CURIAE

Sus Señorías, a juicio de los signantes, el presente caso plantea un tema complejo en el que se intersectan, en esencia, tres factores determinantes: **(i)** por un lado, la libertad configurativa con la que cuentan, en principio, las Fiscalías locales en tanto entes autónomos por diseño constitucional para dotarse de la estructura orgánica que les permita realizar de mejor manera la función estatal de investigar y perseguir delitos; desde luego, como desarrollaremos, esta libertad está atemperada por varios factores.² **(ii)** La presencia en este análisis de uno de aquellos sistemas que, también por configuración constitucional, inciden en y convocan a distintos órdenes y regímenes de derecho; en este caso nos referimos a lo que podemos llamar el “**Sistema Constitucional de Protección contra la Desaparición**” en sentido amplio; diseñado y anclado en el régimen jurídico mexicano por los artículos 29 y 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Federal y materializado a través de una ley general (LGDP), la cual en esencia incide en los órdenes Federal y estatal y en los regímenes administrativo y penal.³ Por último, y de forma más importante, **(iii)** la presencia de todo un *corpus juris* –de distintas fuentes– que se alinea para actuar como salvaguarda contra la compleja y lastimosa situación de desaparición –de estar desaparecido– y que, más allá de números y terminologías para clasificarlo como fenómeno, violación grave a derechos humanos, delito, etcétera encuentra hoy en día, producto de la noción de que los derechos cuentan con una naturaleza expansiva que pasa por cómo asegurar la mayor protección a la persona humana, una acepción autónoma y por ende oponible frente a restricciones injustificadas: **el derecho de toda persona desaparecida a ser buscada**.

Sobre esta última pieza. Desde luego, tal carta de triunfo tiene como premisa el entendimiento primigenio de la desaparición como una violación pluriofensiva a una serie de derechos duros (la vida, la libertad, la integridad y la personalidad jurídica) y que –a su vez– su actualización trae aparejada una serie de garantías de protección (de saber qué pasó o de **verdad**; de que se investigue y persiga el hecho o de obtener **justicia**; de la idea de que todo daño debe ser restituido – o de **reparación** y de que esto no ocurra de nuevo o de **garantías de no repetición**). La idea de que toda persona desaparecida cuenta con un ámbito protegido que tutela su búsqueda no deja de formar parte de este régimen, de amplio asidero constitucional y convencional y del que mucho se ha dicho. Por el contrario, encierra una constante: de todas las muchísimas consecuencias que puede traer aparejadas un acto de desaparición, al final del día, persiste una motivación central para quienes buscan y para quienes son buscados– dar con la suerte o paradero de la persona que no está.

Del otro lado, se impone una realidad que no puede negarse. México enfrenta desde hace varios años una crisis de derechos humanos que encuentra uno de sus puntos más críticos en la cuestión de la desaparición de personas. La crisis se manifiesta a través de distintas vertientes. Existe un contexto generalizado de desaparición de personas en el país, asociado a la violencia que se vive de manera recrudecida desde 2007; existe un patrón estructural y generalizado de impunidad y falta de acceso a la justicia que se agudiza en casos de violaciones graves a derechos humanos⁴ y existe una crisis para realizar de forma efectiva tareas como buscar e identificar.

² Esta libertad, por lo que hace a la Constitución Federal, se encuentra prevista principalmente en el artículo 20 de la Norma Fundamental en conexión con el artículo 116, fracción IX. Asimismo, esta cláusula constitucional también es implementada por la Constitución de Coahuila –en tanto norma suprema del estado y del sistema normativo coahuilense– por su artículo 113, el cual prevé: “Artículo 113.- La procuración de justicia es una función esencial y por tanto indelegable del Estado que tiene por objeto proteger los intereses de la sociedad y resguardar la observancia de la ley, particularmente por lo que toca a la investigación y persecución de los delitos del orden común. Se ejerce a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, denominado Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza que se integra por el Ministerio Público, sus órganos auxiliares y áreas de apoyo.”

³ Este sistema, en resumen, tiene dos grandes vertientes: (i) establecer el régimen penal general para perseguir y sancionar la desaparición forzada de personas y otras formas ilegales de privación de libertad y (ii) distribuir las competencias y formas de coordinación para este fenómeno entre la Federación, Estados y Municipios.

⁴ Ver, entre otros, Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Fondo, reparaciones y costas. Párr. 64, 66 y 216.

Coahuila, con sus avances y desafíos muy específicos, no es ajeno a la realidad nacional. Según datos del RNPDO al 18 de septiembre de 2021, Coahuila ocupa el lugar número 10 del universo nacional de personas registradas como desaparecidas o no localizadas, contabilizando 3445 personas (3.7% del total nacional que reporta, actualmente, 92,097 personas).⁵

La propia realidad explica en mucho el marcado desarrollo normativo e institucional que ha proliferado en la materia en los últimos años. Así, es importante anotar que las tres vertientes mencionadas (la idea de contar con fiscalías autónomas para garantizar la persecución efectiva de delitos, la evolución en el entendimiento de la desaparición y la lucha contra este fenómeno y la irrupción de sistemas nacionales en los que el Constituyente ha hecho una valoración de política pública que emana de la necesidad de prescribir y repartir competencias para justamente proteger derechos de la mejor manera) han tenido trayectorias normativas e institucionales distintas.

Esto es, previo a integrarse a través de distintas reformas a la Constitución Federal, la cual disciplina indirectamente el análisis de regularidad que conducirá este Tribunal Constitucional local, ante la ausencia de un sistema total que incida en todos los órdenes de gobierno, existieron muy variadas respuestas de política pública en distintas jurisdicciones locales y a través de productos normativos de distinta jerarquía (Acuerdos, Reglamentos, Reformas legales o constitucionales locales).⁶

Algunos estados, por ejemplo, crearon fiscalías en materia de desaparición previo a que exista la obligación de contar con una. Otros desarrollaron unidades de búsqueda adscritas a sus entes de procuración de justicia, y ellas contaban con una plétora heterogénea de facultades, ante la ausencia de un sistema nacional que imponga lineamientos de actuación. Como sabemos, previo a la LGDP, existían incluso distintas definiciones típicas del delito de desaparición forzada.

De ahí que, desde la óptica de los suscribientes, uno de los desafíos centrales que enfrenta este Tribunal Constitucional pasa por aquilatar y amalgamar el peso constitucional correspondiente que tienen las referidas tres variables en este análisis. Esto es, en cómo **integrar la norma constitucional**, en las distintas piezas que convergen en ella y se erigen como parámetro de regularidad frente al artículo impugnado.

De forma simple, ¿qué respuesta o solución normativa demanda una lectura del sistema jurídico mexicano como integridad?⁷

El Nuevo Reglamento de la FGEC ha desaparecido la Unidad de Búsqueda, otrora prevista en la estructura orgánica de la ahora Fiscalía mediante su adscripción al despacho del Fiscal.⁸

Al hacerlo, la valoración de política pública que se avanza es simple: “[q]ue, 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 funciones con la Unidad de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas, se suprime esta última Unidad.”

⁵ Disponible en: <https://versionpublicampdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>. Las primeras 10 entidades son (1) Jalisco (14,067 - 15%); (2) Tamaulipas (11,585 - 13%); (3) Estado de México (9,915 - 11%); (4) Nuevo León (5,656 - 6.13%); (5) Veracruz (5,461 - 6%); (6) Sinaloa (4,984 - 5.4%); (7) Sonora (4,195 - 4.5%); (8) Michoacán (4,162 - 4.5%); (9) Guerrero (3,596 - 3.9%) y (10) Chihuahua - Coahuila (3,445 - 3.7%)

⁶ Por ejemplo, previo a la prescripción de la Constitución Federal de contar con fiscalías locales con autonomía garantizada (art. 116 - fr. IX), algunos Estados adoptaron tal postura en sus Constituciones locales. Lo mismo puede decirse de las distintas legislaciones locales (y federal) que existieron en materia de desaparición previo a la LGDP o a las Fiscalías Especializadas que se crearon vía acuerdos o reformas reglamentarias para atacar este fenómeno previo a que la LGDP prescriba su existencia obligatoria.

⁷ El concepto del “derecho como integridad” emana de la proposición avanzada por el filósofo del derecho Ronald Dworkin en la cual el derecho al ser adjudicado exige que las y los jueces identifiquen derechos y obligaciones bajo la premisa de que todas fueron creadas por la comunidad jurídica como una entidad y representan su visión de los que es justo.” Dworkin, R. (1986) - “Law’s Empire”

⁸ Artículo 7, punto 1 y 1.7; 21, fracción VII y 58 del Reglamento Abrogado.

Visto desde otra perspectiva, el Reglamento de la Fiscalía propone una lectura, que estima válida o admisible. Bajo ella, si bien antes se encontraba, a su juicio, justificado contar con la referida Unidad de Búsqueda ahora no sería admisible tal diseño o enroque institucional, toda vez que las funciones que antes desplegaba -se insiste: válidamente según la lectura del Fiscal- ahora tocan, en virtud de la implementación en sede local de lo atinente al SNB a un ente administrativo específico: la Comisión de Búsqueda local.

Nos encontramos pues ante un caso crucial en el cual converge desentrañar el alcance de normas de vocación sustantiva pero también orgánica y de diseño institucional. No se trata de un caso en el cual se desaparece de tajo, por poner un ejemplo, la Fiscalía local para perseguir la desaparición forzada, sino -más bien- de que la lectura o solución normativa que propone el Reglamento impugnado por la CDEC, argumenta que determinada función que antes se realizaba ahora, a la luz de la irrupción y evolución de todo un sistema constitucional relevante -en la especie el SNB- ya no correspondería a la Fiscalía local. ¿Es correcta esta lectura que propone una separación funcional de facultades?

En este sentido, el presente caso es relevante, desde luego para el ámbito local de Coahuila, pero también puede implicar un precedente relevante a nivel nacional en los esfuerzos de diseño normativo e institucional por atacar el fenómeno de la desaparición de personas en donde la última medida de evaluación debe ser **si se logra una protección efectiva de los mencionados derechos en juego**.

En tal virtud, este caso plantea para los signantes, entre otras, las siguientes cuestiones esenciales:

- ¿Cuál es el modelo por el que la Constitución se decanta o prescribe en torno a las funciones de búsqueda emanadas en el marco más amplio de abordar y atemperar el fenómeno de desaparición en México? ¿Se trata pues de un modelo de división tajante de funciones (investigar/buscar) o, más bien, de un esquema colaborativo de facultades que se proyectan con distintas intensidades según el momento determinado o la autoridad de que se trate? De nuevo, ¿qué respuesta demanda la Constitución Federal y, específicamente, el marco normativo de Coahuila?
- La eliminación de una determinada oficina que realizaba ciertas funciones que inciden directamente en la protección y salvaguarda de un derecho, bajo el argumento de eliminar la duplicidad de funciones, lo que causa al final del día que habrá un ente menos en la constelación de autoridades buscando, ¿implica *per se* una disminución en la protección de un derecho y por ende una medida que transgrede el principio de progresividad?
- ¿Cómo avanzar la discusión entre principios o mandatos de optimización y los modelos orgánicos, institucionales y de gestión que deben satisfacerlos? ¿Qué decisiones caen dentro del ámbito de libertad de configuración orgánica y que decisiones de este corte ingresan a un coto vedado? ¿Con qué intensidad de escrutinio deben analizarse este tipo de decisiones en torno a una estructura orgánica determinada pero que, al final del día, pueden impactar en la protección de derechos?
- En todo caso, ¿qué demanda el derecho a la participación ciudadana de los familiares de las personas desaparecidas en el desarrollo de políticas públicas que les afecten?

Para aportar en su resolución y los puntos señalados, este documento *amicus curiae* se estructura de la siguiente manera: (i) la sección primera abordará los antecedentes normativos que se estiman relevantes para efectos de la exposición que aquí se hace; (ii) la segunda sección desarrollará el alcance de los derechos sustantivos relativos al régimen de protección versus la desaparición de personas que podrían verse comprometidos con la disposición impugnada, a saber, el derecho de todas las personas en situación de

desaparición a ser buscadas y el derecho a participar en las políticas públicas que se adopten en la materia; **(iii)** la tercera sección expone lo que se denominan “premisas de trabajo” las cuales, según la aportación de los signantes, configuran las notas relevantes que disciplinan el tipo de escrutinio a realizar y cómo aproximarse a la disposición en juego; **(iv)** por último, la cuarta sección disecciona algunas notas sobre las afectaciones que, se considera, la disposición impugnada genera a la luz de los derechos en juego y de donde derivan las mismas, con la intención de asistir a este Tribunal Constitucional para resolver qué respuesta demandaría el orden constitucional local.

I. Antecedentes

Como se ha señalado, la presente problemática implica un punto en controversia en el cual convergen regímenes y trayectorias institucionales y normativas que han tenido una evolución distinta a lo largo del tiempo, tanto a nivel federal como local.

Para facilitar la resolución del presente asunto, se sistematiza y sintetiza esta evolución normativa; lo anterior, en la medida en la que la mutación de una de estas mencionadas piezas generó un impacto en cómo se relacionaba o interactuaba con otra pieza relevante en determinado momento. Nos referimos a la evolución de: (i) la autonomía de la Fiscalía local y la implementación, en sede legislativa y reglamentaria, de su estructura orgánica y diseño adoptado para cumplir sus funciones; (ii) la adopción o evolución de diseños institucionales que, ante la ausencia de un SNB, pretendían cubrir o incorporar a su ámbito competencial funciones para proteger derechos relacionados con la desaparición de personas; y (iii) la irrupción del SNB y las tareas de implementación en sede local que emanan de éste y cómo se han realizado en Coahuila. La combinación de estas variables generó, en distintos momentos, distintas lecturas constitucionales, esto es, distintas permutas. Por tal motivo, es crucial desentrañar cómo se integran, al menos de manera formal, estos regímenes.

1.1. Antecedentes normativos relevantes.

1. **Autonomía de las Fiscalías locales por configuración de la Constitución Federal.** El 10 de febrero de 2014, se añadió una 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 (órganos constitucionales autónomos –OCAs– locales)⁹ para los entes que realicen la función de procuración de justicia.
2. **Configuración constitucional para crear un sistema nacional para la persecución de la desaparición y articular un régimen de competencias.** El 10 de julio de 2015 se publicó la reforma al artículo 73 fracción XXI inciso a) de la Constitución Federal, mediante la cual se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley. Su objeto esencial a la postre sería: establecer los tipos penales y sus sanciones así como distribuir las competencias respectivas entre la Federación, Estados y Municipios.
3. **Previsión de la Unidad de Búsqueda de la Fiscalía de Coahuila en su configuración actual, previo a su eliminación.** La reforma del 22 de enero de 2016 a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila –que seguía rigiéndose bajo un régimen en el cual este ente formaba parte de la **Administración Pública Centralizada local**– incorporó a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas a la adscripción con la que contaba previo a su eliminación el 21 de mayo de 2021: como parte del Despacho del Procurador (artículo 18).
4. **Antecedentes de previsiones orgánicas en la Fiscalía con facultades de buscar.** Debe precisarse que la previsión orgánica reseñada en el antecedente segundo no equivalió o implicó la incorporación de oficinas o unidades encargadas específicamente de buscar dentro de la estructura del ente de procuración de justicia, esto ya había sucedido previamente. Únicamente se trató de la configuración que dicha entidad administrativa tenía previo a su ahora eliminación (previsión como Unidad). Al menos, desde la publicación de la LOPGJEC, el 3 de mayo de 2013, se preveía ya una Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y

⁹ Mediante el “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”-

Testigos que contaba con una Dirección General de Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas.

5. **Reglamento de la LOPGJEC publicado en 2016, ahora abrogado.** El 8 de marzo de 2016 se publicó el Reglamento a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, el cual fue abrogado mediante el Decreto impugnado que dio lugar a esta acción de inconstitucionalidad.

En dicho Reglamento se previó la reconfiguración administrativa del ente administrativo facultado específicamente para realizar tareas de búsqueda, el cual es el que ahora se está eliminando con la nómina competencial que antes se le otorgaba (artículo 58 del Reglamento; las facultades de la Subprocuraduría en la materia se precisaron en el artículo 155).

6. **Previsión de la Fiscalía General del Estado de Coahuila como un órgano constitucional autónomo en el sistema jurídico de la entidad.** El 14 de julio de 2017 se publicó la reforma a la Constitución de Coahuila que previó al ente de procuración de justicia (ahora Fiscalía General del Estado) como un organismo público autónomo y al Fiscal General con la facultad de emitir las disposiciones administrativas que regulen los procedimientos, materias, funciones y servicios públicos de su competencia (artículos 113 y 115, fracción V, de la Constitución de Coahuila).

7. **Legislación secundaria local para el nuevo ente autónomo para la procuración de justicia.** Derivado de esta reforma constitucional, el 12 de septiembre de 2017 se expidió la LOFGEC. Dicha Ley abrogó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila. En su artículo 9 mantuvo la previsión de una Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas como un ente directamente dependiente del Despacho del Fiscal, tal y como lo contemplaba la anterior configuración de este ente de procuración de justicia. También se previó expresamente una Fiscalía de Personas Desaparecidas en sustitución de la otrora Subprocuraduría de Personas Desaparecidas.

Es necesario hacer mención que, hasta este momento, aún no existía legislación nivel nacional respecto a la desaparición y búsqueda de personas.

8. **Emisión de la legislación general en materia de desaparición y nacimiento del SNB.** Finalmente, el 17 de 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. Cabe destacar que ésta prevé en su artículo 50, párrafo tercero, la mención a la creación de Comisiones Locales de Búsqueda. Asimismo, el artículo Noveno Transitorio ordenó a las entidades federativas realizar las adecuaciones correspondientes a su marco normativo.

9. **Adopción de la Ley local en la materia.** Dando cumplimiento a este mandato, el 14 de diciembre de 2018 se publicó la Ley de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Entre otros, se prevé la Comisión de Búsqueda del Estado, con funciones definidas principalmente en el artículo 24, y se precisan funciones a la ya existente Fiscalía de Personas Desaparecidas en el artículo 58.

10. **Creación de la Comisión de Búsqueda Local.** Cabe mencionar que, mediante decreto publicado el 21 de septiembre de 2018, ya se había ordenado la creación de la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila de Zaragoza, con la calidad de un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo local. Su Reglamento Interior fue publicado el 20 de agosto de 2019.

11. **Nuevo Reglamento de la Fiscalía de Coahuila.** El 21 de mayo de 2021 se publicó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza. Mediante dicha publicación se abrogó el Reglamento de la Procuraduría General del Estado

de Coahuila de Zaragoza. En el Nuevo Reglamento de la Fiscalía se previeron las disposiciones que dan lugar a la presente Acción de Inconstitucionalidad:

“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 funciones con la Unidad de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas, se suprime esta última Unidad.”

Artículo sexto transitorio: “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.”

Cabe destacar, como se ha anotado, que esta disposición se inserta y tiene como marco contextual todos los antecedentes señalados, los cuales generaron a lo largo del tiempo relevante reseñado (2014-2021) configuraciones e interacciones distintas entre las nóminas competenciales de los órganos o entes precisados según iban irrumpiendo reformas de distintos órdenes y jerarquías.

II. Los derechos sustantivos en juego

Esta sección hace una revisión del alcance, protección y evolución de los derechos que, se estima, la disposición que se impugna podría poner en juego. Lo anterior, con la intención de contribuir a que este Tribunal Constitucional pueda fijar su correcto alcance y lectura que debe dársele a su ámbito de protección, en tanto integran el ámbito sustantivo del parámetro de regularidad constitucional que pende sobre la disposición impugnada.

2.1 Alcance e integración del derecho de toda persona a ser buscada

En marzo de 2011, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias concluyó su visita a México. Entre los estados visitados se encontraba Coahuila. Al realizar la Presentación al Informe respectivo, el Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos remarcó los orígenes de lo que más adelante sería nombrado y caracterizado como “desaparición forzada”.¹⁰

Lo hizo en los siguientes términos: “[e]n la ominosa lista de aportes latinoamericanos al catálogo contemporáneo de la historia universal de la infamia destaca, sin lugar a dudas, el uso extendido y sistemático de mecanismos de represión estatales que incluso obligaron a acuñar un nombre propio para denunciarlos y combatirlos. Nos referimos a la desaparición forzada. Es obvio que tan perversa práctica ha afectado a múltiples regiones del planeta, pero es la particular ‘pericia’ en su aplicación ejercida por las dictaduras del Cono Sur y la valiente imputación que han hecho los familiares de las víctimas, aún desde condiciones sumamente riesgosas y en contextos de dramática soledad, las que pusieron en el centro de la atención internacional la gravedad de este fenómeno.”¹¹

Quizá pocos ámbitos del derecho internacional de los derechos humanos, particularmente el relativo al de las violaciones graves, han experimentado una evolución tan profusa en su entendimiento y ámbito de protección en un plazo de unos 40 o 50 años como lo que en un inicio se adscribía al concepto de desaparición forzada de estas personas. Mucho de este

¹⁰ Javier Hernández Valencia. Marzo de 2012. Representante en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

¹¹ Presentación al Informe. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México. A/HRC/19/58. Add.2. 20 de diciembre de 2011.

proceso se ha debido al impulso incansable en varias partes del mundo –quizá con mayor énfasis en la región– de aquellas personas (y grupos formados para tal efecto) que buscaban a sus seres queridos.

En esta sección repasamos cómo ha sido la evolución del entendimiento de la desaparición, desde su caracterización primigenia como una afectación pluriofensiva a derechos humanos y la serie de notas duras que se articulan en torno a este entendimiento (naturaleza, cómo debe ser juzgado, por ejemplo) hasta el surgimiento de un ámbito protegido a la cuestión específica de buscar.

Primero, se aborda la evolución en el derecho internacional. Seguidamente, se analiza cómo se han implementado, hecho operativos (e incluso ampliado) estos derechos en sede doméstica.

2.1.1 El desarrollo del derecho de toda persona a ser buscada en el derecho internacional

La desaparición forzada y su naturaleza compleja conforme al derecho internacional

El CED ha señalado que la complejidad del delito de desaparición forzada radica en que “no [trata de] una serie de delitos diferentes, sino más bien un delito único y complejo, cometido por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado mediante varias modalidades delictivas, y que conculca diversos derechos”.¹²

Para que pueda considerarse que la desaparición de una persona constituye una desaparición forzada, deben cumplirse múltiples supuestos, según diversos instrumentos internacionales. En 1992, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, que –en su artículo 1– señala la gravedad de esta conducta y los distintos derechos humanos que se vulneran cuando se comete este delito:

1. Todo acto de desaparición forzada constituye un ultraje a la dignidad humana. Es condenado como una negación de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y como una violación grave manifiesta de los derechos humanos y de las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales pertinentes.
2. Todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia. Constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro.

Con respecto a la forma en que se debe juzgar a las personas responsables de estos delitos, la Declaración establece que deben ser juzgados por la justicia ordinaria y no es posible conceder amnistías por hechos que constituyan desaparición forzada.

Con base en la definición de desapariciones forzadas de la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha enlistado una serie de elementos con los que debe cumplir un hecho para que se considere desaparición forzada.¹³

¹² Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por el Japón en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, CED/C/JPN/CO/1, 5 de diciembre de 2018, párr. 13. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fJPN%2fCO%2f1&Lang=en; Comité de Derechos Humanos, *Dictamen aprobado por el Comité al tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2750/2016*, CCPR/C/126/D/2750/2016, párr. 9.5, 5 de agosto de 2019, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MEX/CCPR_C_126_D_2750_2016_28688_S.docx

¹³ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, A/HRC/7/2, 10 de enero de 2008, Comentario general sobre la definición de desapariciones forzadas.

- a. Las desapariciones forzadas solo se consideran tales cuando el acto en cuestión lo cometen agentes estatales o particulares o grupos organizados (por ejemplo, paramilitares) que actúan en nombre o con el apoyo directo o indirecto del Gobierno o con su consentimiento o aquiescencia.
- b. Cuando se prive de la libertad a una persona como consecuencia de un arresto, detención secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sea obra de agentes del Estado o con personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado.
- c. Negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la Ley.

De acuerdo con el desarrollo de 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 varios derechos humanos por implicar una violación al derecho a la vida, integridad personal, libertad personal, personalidad jurídica vida, y derecho a no ser torturado o víctima de tratos crueles, inhumanos o degradantes, lo cual además implica que puede existir una interseccionalidad en la violación a los derechos dependiendo de la población que es afectada (niñas, niños y adolescentes, mujeres, migrantes, víctimas de violencia sexual, entre otros) sin que esto implique que la desaparición forzada es un acto único y consolidado. Más bien es un delito que se comete en el tiempo mientras la víctima no sea localizada y no se esclarezcan los hechos.¹⁴

Los derechos a la verdad y de acceso a la justicia en casos de desaparición

La Corte IDH ha reiterado que los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos tienen el derecho a conocer la verdad sobre estas violaciones. Este derecho a la verdad, al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, constituye un medio de reparación para la víctima y sus familiares. Además, conocer la verdad facilita a las sociedades la búsqueda de formas de prevenir este tipo de violaciones en el futuro.¹⁵

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 Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada* señala que: “[c]ada 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.”¹⁶

La existencia del derecho a la verdad como un derecho autónomo fue reconocida por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias desde su primer informe (E/CN.4/1435, 22 de enero de 1981). Este derecho también ha sido reconocido por otros órganos internacionales, por ejemplo, el “Estudio sobre el derecho a la verdad”, informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/CN.4/2006/91, 8 de febrero de 2006).¹⁷

En la observación general al artículo 18 de la Convención Internacional, retomada del Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de 2005, el propio Grupo de Trabajo estimó que es contrario a la Convención Internacional “[c]ondicionar el derecho de la víctima a la verdad, la información, el recurso, la reparación,

¹⁴ Comisión Internacional de Juristas, *Marco jurídico internacional en materia de desaparición forzada y ejecución extrajudicial*, pp. 13-16.

¹⁵ Corte IDH. Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136.

¹⁶ Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *Compilación de Comentarios Generales sobre la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/GeneralCommentsDisappearances_sp.pdf

¹⁷ *Ibíd.*

la rehabilitación o la indemnización a que retire la acusación o se perdone a los presuntos responsables de la desaparición”.

En el ámbito regional, derivado de las experiencias y situaciones que ha experimentado Latinoamérica, el derecho a la verdad ha recibido un tratamiento incremental y expansivo.

De forma interesante, este derecho ha sido incluso anclado –derivado de las múltiples rupturas del orden democrático e institucional que los países de la región han experimentado– a la propia construcción del orden democrático: saber la verdad respecto de violaciones manifiestas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, para las víctimas y para la sociedad, con el objetivo de construir una auténtica sociedad democrática.¹⁸

El derecho a la verdad se ha consolidado como una garantía establecida tanto en la Declaración Americana como en la CADH. Inicialmente, la Corte IDH sostuvo que el derecho a la verdad se vinculaba de manera directa con los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial (artículos 8 y 25). Asimismo, sostuvo que –en determinados casos– este derecho guardaba relación directa con el derecho de acceso a la información, contemplado en el artículo 13 de la CADH. Estimó también que el derecho a la verdad implicaba una doble dimensión: en primer lugar, a cargo de las víctimas y sus familiares y, en un segundo momento, a la sociedad en su conjunto como un derecho irrenunciable.

También no debe perderse de vista que la verdad ha sido considerada una medida de reparación a la que las víctimas deben acceder en casos de violaciones graves a derechos humanos. En el caso *Myrna Mack Chang vs Guatemala*, la Corte IDH estableció de manera detallada los elementos que conducen al cumplimiento del derecho a la verdad como medida de reparación.¹⁹

Por lo que hace a la justicia (artículo 8), la Corte IDH ha interpretado que este precepto tutela el derecho a la determinación efectiva de los hechos investigados y las responsabilidades penales en casos de desaparición forzada.

Así, en el caso *Anzualdo Castro vs Perú* (2009), la Corte estableció que la demora en garantizar los derechos de las personas perjudicadas en un plazo razonable podía implicar, por sí misma, una violación a las garantías judiciales. Además, estimó que el derecho de acceso a la justicia abarcaba que se determine la suerte o paradero de la víctima. Cabe destacar que el mismo criterio ha sido reiterado en múltiples casos conocidos por la Corte IDH, incluyendo el caso *Rosendo Radilla Pacheco vs México* (2009).

Del otro lado, subsisten quienes buscan a sus seres queridos y también verdad y justicia. La Corte ha precisado que el Estado tiene la obligación de garantizar su derecho a la integridad personal por la vía de investigaciones efectivas que atemperan los riesgos y consecuencias que podrían enfrentar en su búsqueda. Más aún, determinó que la ausencia de recursos efectivos puede ser una fuente de sufrimiento y angustia adicionales para las víctimas y sus familiares.

En suma, al ser entendida su naturaleza como un fenómeno complejo que tocaba varios ámbitos de protección, existe consenso sobre que la desaparición forzada implica una afectación pluriofensiva a derechos duros como la vida, la integridad, la libertad y al reconocimiento de la personalidad. Cuando esto ocurre, se activan una serie de garantías para las víctimas; de forma central – a la verdad y a la justicia.

En este contexto, quizá los Principios Actualizados de la Lucha contra la Impunidad (2005) encierran con precisión lo que está en juego: Principio 4 – el Derecho de las Víctimas a Saber (i) 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

¹⁸ CIDH. OEA/Ser.L/V/II.152. (2014) Informe temático: Derecho a la verdad en América.

¹⁹ Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang v Guatemala. Sentencia del 25 de noviembre de 2003, párr 277.

suerte 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 (Principios 2 y 3). Principio 19 – Deberes de los Estados en Materia de Administración de la Justicia – 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.²⁰

El derecho de toda persona a ser buscada, como un derecho autónomo

En los casos de desaparición forzada, es común que la búsqueda esté vinculada con la investigación penal, en la medida en la que en un inicio se concretizaba a través de esta. Sin embargo, no debe soslayarse que este arreglo presenta diversos obstáculos para que la búsqueda sea efectiva. En general, para las autoridades encargadas de investigar quién o quiénes son responsables de la desaparición, la búsqueda no es una prioridad o es una cuestión contingente a su labor investigativa.

En la CIPTPDF, la obligación de buscar y localizar a las personas desaparecidas se trata de forma autónoma de la investigación penal del delito de desaparición forzada. Además, del artículo 12 –dedicado específicamente a la investigación penal– se desarrolla en los artículos 15, 19, 24, y 25.

La obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para buscar y localizar a las personas desaparecidas se concreta en obligaciones más precisas, según diferentes situaciones: cuando la persona es encontrada con vida, con otra identidad o sin vida.²¹

En la redacción de la Convención se distingue claramente la independencia de la obligación de búsqueda y de la investigación penal del delito de desaparición forzada. Como ejemplo, el primer párrafo del artículo 19 de la Convención, que señala que las informaciones personales que se recaben o transmitan en la investigación penal no pueden ser reveladas o utilizadas con fines distintos a la búsqueda, salvo para los procesos penales relativos al delito o para ejercer el derecho a la reparación.

La autonomía de la obligación de buscar y localizar a las personas desaparecidas también se establece expresamente en la Convención, que señala el derecho de las víctimas de desaparición forzada a conocer la suerte de su ser querido (art. 24). Para garantizar este derecho no basta con la obligación de investigar al autor o autores del delito, además, se requiere una obligación de buscar a las personas.

La obligación de los Estados de buscar y localizar a las personas desaparecidas se establece como una obligación propia y distinta de la obligación que tienen los Estados, según la Convención, de extraditar o ejercer acción penal en casos de desaparición forzada (art. 11) y de realizar una investigación rápida, exhaustiva e imparcial del delito de desaparición forzada (art. 12).

Para dar cumplimiento a los compromisos internacionales para proteger y garantizar estos derechos, en el entendido de que (a) la búsqueda como tal presenta particularidades y desafíos propios y (b) la complejidad que ha adoptado el fenómeno en México en tanto a sus persistencias y generalidad, el Estado mexicano avanzó notablemente con el establecimiento de instituciones como las comisiones de búsqueda, cuyo funcionamiento efectivo responde a esa obligación de proteger y garantizar el derecho de la persona a ser buscada, el derecho a la vida, a la integridad y a no ser víctima de desaparición forzada.

²⁰ Consejo Económico y Social. E/CN/4/2005/102/Add.1. (2005). Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.

²¹ En el primer caso, la obligación de los Estados consiste en liberar a la persona (arts. 15 y 24). En cuanto a la situación de niñas o niños apropiados luego de haber sido sometidos a desaparición forzada o de que su padre, madre o representante legal fuese sido sometido a desaparición forzada o de haber nacido durante el cautiverio de su madre sometida a desaparición forzada, los Estados deben identificarlos y restituirles su identidad (art. 25). Cuando la persona es encontrada sin vida, los Estados tienen la obligación de exhumar, identificar, respetar y restituir sus restos (arts. 15 y 24).

Recordemos que, más allá de las cláusulas de implementación penal (prevenir y sancionar), el *corpus juris* de protección contra la desaparición, en esencia, mandata adoptar, entre otras, **todas las medidas de carácter legislativo y administrativo para cumplir con los compromisos y el ámbito de protección que consagran** las respectivas convenciones e instrumentos internacionales en la materia.

Así, frente a la desaparición de personas ha existido una ampliación gradual tanto en el ámbito de protección, esto es, de la extensión de este derecho (pensar por ejemplo desde su entendimiento como un delito continuado y que no puede ser objeto de amnistía hasta el posterior reconocimiento de la desaparición como un acto que también puede ser perpetrado por actores no estatales), como en la consecuencia aparejada de que proliferen más diseños normativos e institucionales que asumen competencias específicas según las distintas facetas de tratamiento que, ahora se entiende, un evento de esta naturaleza desencadena.

Dentro de estas facetas, quizá donde se ha hecho una internalización más profunda en su naturaleza propia y diferenciada es la función de “buscar”; los que buscan –que lo hacen desde luego a través de la investigación penal pero esta función no agota, cómo podría, la actividad de buscar– como los que son buscados que, se insiste, no agotan tal derecho únicamente a través de las suertes penales; desde luego, se trastocan pero no se agotan en este ámbito.

Así, a lo largo del mundo, para enfrentar tales persistencias, varios países han creado diseños institucionales específicos y con una nómina competencial propia para mecanismos de búsqueda, separados de las autoridades duras de investigación. Ellas asumen, de manera prioritaria pero no única, la tarea de “la Búsqueda Estatal.”

En este contexto, pueden –en el peor de los casos– existir discusiones sobre los límites o fronteras no pacíficas de las obligaciones de búsqueda; aquellos casos, si se le quiere ver así, difíciles. Sin embargo, como punto de partida, en la medida en la que México ha adoptado todo un Sistema Nacional de Búsqueda debe partirse del entendimiento de que el Estado mexicano ha codificado e internalizado en su derecho doméstico la existencia de una obligación estatal diferenciada que le exige acciones específicas frente a la búsqueda, incluso la de articular todo un Sistema para su protección.

Estándares de actuación para las autoridades respecto de la búsqueda de personas desaparecidas

Como hemos señalado, el *corpus juris* en materia de protección frente a la desaparición impone a los Estados adoptar medidas legislativas y administrativas, entre otras, que hagan efectivos los derechos que este régimen tutela. En este ámbito protegido destaca la búsqueda.

En su décimo período de sesiones, celebrado en marzo de 2016, el CED consideró que era oportuno analizar el alcance de la obligación de búsqueda. A partir de un proceso de deliberación que inició ese año y que involucró a familiares de víctimas de desaparición, personas y organizaciones involucradas en los procesos de búsqueda y personas expertas, en 2019 el CED emitió los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Si bien estos Principios emanan de la Convención Internacional en la materia, lo cierto es que bordan sobre diversos instrumentos internacionales al respecto, por lo que deben considerarse, por lo menos, un documento que codifica prácticas y entendimientos internacionales sobre esta cuestión y un elemento integrante del *corpus juris* de protección frente a la desaparición.²²

²² Comité contra la Desaparición Forzada, *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*, CED/C/7, 8 de mayo de 2019. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/134/14/PDF/G1913414.pdf?OpenElement>

Así, estos principios toman en cuenta la experiencia de otros órganos internacionales y de varios países, para identificar mecanismos, procedimientos y métodos para la implementación del deber jurídico de buscar a las personas desaparecidas.

Por la importancia que, se considera, tienen para la resolución del presente asunto se trae a colación sus notas principales. Asimismo, su contenido íntegro puede ser consultado en la nota al pie de página que se incluye.²³

*

Principio 1 (En vida). La búsqueda de una persona debe realizarse bajo la **presunción de vida**, independientemente de las circunstancias, fecha en que inicia la desaparición y momento en que comienza la búsqueda.

Principio 2 (Dignidad humana). La búsqueda debe respetarla como principio rector. Ello implica la capacitación para adoptar un enfoque diferencial y la conciencia de que se trabaja para garantizar los derechos de las víctimas.

Principio 3 (Política pública). La búsqueda debe regirse por una política pública, **particularmente en contextos en los que es masiva o frecuente**. Esta política pública debe reflejar un tratamiento integral, que no se agota en la búsqueda, en materia de desapariciones.

Principio 4 (Enfoque diferencial). La búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad requiere procedimientos, experiencias y conocimientos especiales para necesidades particulares.

Principio 5 (Participación). La búsqueda debe respetar este derecho. 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, sin perjuicio de las medidas adoptadas para preservar la integridad y efectividad de la investigación penal o de la búsqueda misma.

Principio 6 (Inmediatez). La búsqueda debe iniciarse y asumirse 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. Aún sin mediar denuncia o comunicación formal.

Principio 7 (Permanencia). La búsqueda es una obligación permanente. Solo se extingue cuando se determina la suerte o paradero de la persona desaparecida.

Principio 8 (Integralidad). Las autoridades encargadas de la búsqueda deben diseñar, con la participación —si 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, con todos los medios y procedimientos necesarios y adecuados para encontrar, liberar o exhumar a la persona desaparecida o establecer la identidad de ella.

Principio 9 (Especial situación de los migrantes). Debe tomarse en cuenta la particular vulnerabilidad de las personas migrantes, que cruzan de manera regular o irregular las fronteras internacionales y que enfrentan peligros intensificados como consecuencia de la migración. Los Estados deben tomar medidas específicas de manera coordinada.

Principio 10 (Eficiencia). La búsqueda debe ser organizada de manera eficiente. Debe contar con instituciones competentes para tal labor.

²³ https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf

Principio 11 (Gestión de la información y disponibilidad). Las decisiones de búsqueda deben tomarse con base en toda la información disponible; registrada de forma completa, minuciosa y apropiada.

Principio 12. (Coordinada). Debe ser centralizada por un órgano competente -o coordinada por éste- bajo una lógica de cooperación y coordinación que la haga efectiva, exhaustiva y expedita.

Principio 13 (Interrelación con el ámbito penal). La búsqueda y la investigación penal deben **reforzarse mutuamente**.

Principio 14 (Seguridad). La protección de las víctimas debe ser garantizada, en todo momento, independiente del grado de participación que decidan tener.

Principio 15 (Independencia e imparcialidad). Las autoridades encargadas de la búsqueda deben ser independientes y autónomas y actuar con respeto al debido proceso. Su personal debe garantizar un enfoque diferencial, sensibilidad e integridad.

Principio 16 (Gestión operativa y protocolos). Los protocolos públicos deben regir la búsqueda, en tanto son una herramienta para garantizar la efectividad y la transparencia de la búsqueda. Los mismos deben permitir la supervisión por autoridades competentes, víctimas y personas con interés legítimo en tareas de supervisión y conocimiento.

2.1.2. En el derecho doméstico: sistema jurídico mexicano y del Estado de Coahuila

En este apartado se diseccionan algunas cuestiones relevantes sobre el entendimiento compartido de las obligaciones de búsqueda que emanan de la Constitución Federal y la Constitución de Coahuila. Tales cuestiones disciplinan el análisis que debe realizar este Tribunal Constitucional local.

A nivel de la Constitución Federal y la Constitución de Coahuila

El derecho de toda persona desaparecida de ser buscada encuentra anclaje no solamente en su reconocimiento en diferentes normas, sino también en su vinculación con otros derechos y en las obligaciones a cargo de las autoridades. Al respecto, en junio del presente año la Primera Sala de la SCJN, al decidir sobre el Amparo en revisión 1077/2019, reconoció que **“el derecho a la búsqueda y sus resultados integran el núcleo esencial del derecho a no padecer desaparición forzada y dotan de 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.”**²⁴ Es decir, como punto de partida, se puede señalar que se reconoce a partir del aspecto de interdependencia de los derechos, que obliga a la protección de todos los derechos en virtud de que la vulneración de uno tiene consecuencias en el disfrute de otros (CNDH, 2016).

La afirmación de este aspecto o principio de interdependencia no es gratuita o dogmática. Se encuentra establecida en el artículo primero, párrafo tercero, de la Constitución Federal junto con los principios de universalidad, indivisibilidad y progresividad.

En el caso del derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas, la garantía del principio de interdependencia tiene especial importancia, pues la ausencia de una persona limita o censura el disfrute de múltiples derechos, entre los que se pueden mencionar la libertad, la

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado de Prensa No. 172/2021, 17 de junio de 2021, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6479>

vida, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros; lo que coloca a la persona que sufre esa situación – y a los familiares – en una especie de limbo jurídico.²⁵

Asimismo, el derecho a la búsqueda guarda relación directa con el derecho a la dignidad humana, reconocido en el art. 1 párr. quinto de la Constitución Federal, en el sentido de que se debe tratar a las personas como fines en sí mismas, lo cual no se logra cuando la persona se ve restringida, de forma injustificada, del disfrute de múltiples derechos a partir de su *status* de desaparecida.

Aunado a esta vinculación entre el derecho de las personas desaparecidas a ser buscadas y otros derechos, aquél encuentra su reconocimiento en diversas normas tanto de aplicación nacional como de aplicación dentro del estado de Coahuila. De forma enunciativa se pueden mencionar la LGV, la LVC, la LPDC y la Constitución de Coahuila.

Bordando sobre esto. En el artículo 20 de la LGV, se establece que las víctimas y la sociedad tienen el derecho a conocer la verdad histórica de los hechos. Esto trae aparejado, necesariamente, la búsqueda de las personas desaparecidas, pues resulta claro que como parte del esclarecimiento de los hechos es esencial el saber qué pasó con la persona o personas desaparecidas. Además, el derecho a la búsqueda – contenido en ese precepto – se extiende en el sentido de prever la participación de las víctimas en las acciones de búsqueda, quienes decidirán libremente sobre su participación o no en ese proceso.

Por su parte en el artículo 9 fracción XIV de la LVC se dispone que la búsqueda de la verdad de los hechos constituye un derecho de las víctimas, para lo cual aplica el argumento mencionado en relación con la LGV. Además, en el artículo 55 fracción II, el derecho a la búsqueda se señala como medida de satisfacción, que es parte del derecho a la reparación integral del daño de las víctimas.

En el mismo sentido, en la LDPC se dispone en el artículo 74 fracción II que las víctimas de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares tienen el derecho de que las autoridades inicien las acciones de búsqueda y localización desde que se tiene noticia de la desaparición.

Además, el artículo 19 remite al PHB, publicado el 6 de octubre de 2020.

Una nota sobre este instrumento y su aquilatado en el sistema jurídico mexicano. El PHB no parte del ejercicio discrecional de facultades o de libertad de configuración total de la CNB. Por el contrario, es concebido como una pieza central para coordinar los esfuerzos del SNB (art. 49).

Luego, debe concluirse que es la pieza normativa que, por configuración del legislador general actuando por mandato del Constituyente Permanente al implementar el sistema previsto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a) constitucional, operativiza y establece el modelo de gestión para la búsqueda a nivel nacional, en las respectivas competencias, según se reparten en la propia Ley General.

El PHB, cabe destacar, reconoce el derecho de búsqueda de las personas desaparecidas en diversos pasajes (principalmente numerales 69 al 73).

Por último, y quizá de forma más tajante, el artículo 7 de la Constitución de Coahuila reconoce de forma expresa el derecho a una búsqueda inmediata y efectiva para todas aquellas personas desaparecidas.

“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.”

²⁵ Segunda Sala SCJN, Tesis 2ª. LIV/2017 (10ª.), 7 abril 2017: 1068.

En este sentido, debe concluirse indefectiblemente que este derecho forma parte del parámetro de regularidad constitucional local sobre el que actúa este Tribunal Constitucional local y, en esencia, protege de manera más amplia (en oposición al parámetro federal) las cuestiones relativas a la protección en contra de la desaparición, en su vertiente o manifestación del derecho a ser buscado.

En síntesis, el derecho de toda persona desaparecida a ser buscada se desprende del principio de interdependencia de los derechos, ya que el mantener a una persona en el *status* de desaparecida implica *per se* una falla en la garantía de múltiples derechos; el Estado debe partir de la premisa de que debe revertir tal situación, esto es, revertir un *estado de cosas inconstitucional*. Además, la búsqueda de la persona desaparecida tiene vinculación directa con el derecho de las víctimas al esclarecimiento de los hechos, en el entendido de que la búsqueda de la verdad en un caso de desaparición implica precisamente conocer dónde se encuentra la persona desaparecida. Por último –y por si quedara algún vestigio de duda–, el Protocolo Homologado de Búsqueda y la Constitución coahuilense reconocen este derecho de forma clara y expresa en sus preceptos.

Las obligaciones de las autoridades frente a la búsqueda de personas desaparecidas conforme a la legislación general y local en la materia.

Hasta este punto resulta claro el reconocimiento del derecho de las personas desaparecidas a ser buscadas, lo cual, como es evidente, implica una obligación del Estado para garantizar este derecho, que no necesariamente se centra en una institución pública o dependencia, sino que –como se verá a continuación– puede ser llevado a cabo mediante la coordinación institucional entre diversas dependencias para alcanzar resultados satisfactorios.

En primer lugar, es importante mencionar que en el artículo 21 párrafo décimo de la Constitución Federal se 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 art. 2 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. [...]”

Lo anterior es relevante teniendo en cuenta la composición de los tipos penales sobre desaparición de personas, pues su estructura se corresponde con la de un delito permanente cuya comisión se extiende en el tiempo mientras la persona desaparecida no sea encontrada. Esto quiere decir que, como parte de salvaguardar derechos cuya vulneración se extiende en el tiempo, el Ministerio Público tiene la obligación de coordinarse con las instituciones policiales correspondientes para frenar esas restricciones injustificadas, lo cual, además, contribuye a preservar las libertades de aquellas personas en situación de desaparecidas.

Dicho de otra forma, según los fines de seguridad pública que implican 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.

Esta obligación de preservar libertades y salvaguardar derechos cobra especial importancia en los delitos de desaparición de personas, pues –como ya se mencionó– 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. De ahí que sea necesaria no sólo la investigación del delito a manera de reunir información 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.

Por otro lado, es de gran relevancia puntualizar, siguiendo las preguntas señaladas por el Tribunal Constitucional de Coahuila, que la CPEUM no ordena a la Comisión de Búsqueda al cumplimiento de esos fines de seguridad pública, sino que expresamente hace recaer esa obligación en el Ministerio Público, es decir, en las diferentes fiscalías estatales o en la general, según sea el caso. En otras palabras, según lo mencionado, la obligación de garantizar el derecho de búsqueda de las personas desaparecidas recaería por mandato constitucional –en primer lugar– en el Ministerio Público.

Ahora bien, no pasa desapercibido que en el acto cuya constitucionalidad se cuestiona, el Fiscal General de Coahuila sostiene que de continuar con la búsqueda inmediata existirá una duplicidad de funciones entre el personal dependiente de la institución que dirige y la Comisión Estatal de Búsqueda de Coahuila. Sin embargo, no precisa en qué consistirá esa duplicación de funciones, ni qué actividades en concreto desarrollan ambas instituciones, ni la forma en que se deberán coordinar.

De hecho, de conformidad con el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría en Coahuila –anterior al Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía cuya inconstitucionalidad se discute–, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 8 de marzo de 2016, al titular de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (anteriormente Unidad de Búsqueda Inmediata) se le asignaron, según el art. 58 del referido Reglamento, 41 funciones. De ahí que resulte poco convincente el análisis superficial del Fiscal en el acuerdo que tiene como objetivo suprimir tal unidad, pues no pocas de esas 41 funciones son en esencia ministeriales, lo que significa que deben ser desarrolladas exclusivamente por la Procuraduría (hoy Fiscalía) a través de la Unidad de Búsqueda Inmediata.

Por otro lado, es importante no dejar de lado el tema de la coordinación entre la Fiscalía y la Comisión de Búsqueda en Coahuila, pues en el artículo 53 fracción XXIII de la propia Ley General en la materia se establece que la Comisión Nacional de Búsqueda (o la comisión local, en el caso de Coahuila) debe coordinarse con la Fiscalía para realizar las acciones de búsqueda.

Esto se traduce en un esquema, de relevancia constitucional para el análisis que aquí se conduce, que implica que ambas instituciones deben participar en esas acciones de búsqueda, y no que dicha obligación recaiga únicamente en la Comisión de Búsqueda correspondiente.

En el mismo sentido, en el art. 68 de la Ley en cuestión se preceptúa que:

“La Fiscalía y las Fiscalías y Procuradurías Locales deben contar con Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, las que deberán coordinarse y dar impulso permanente a la búsqueda de Personas Desaparecidas. [...]”

Es decir, del precepto señalado se desprende que si bien la fiscalía especializada cuenta entre sus obligaciones la de investigar el delito de desaparición de personas, también debe *dar impulso* a la búsqueda de Personas Desaparecidas. Lo que significa que esa coordinación a la que hace referencia el numeral 53 conlleva el *impulsar* la búsqueda de personas desaparecidas, para la cual cabría preguntarse si se logra mejor esa función –o se garantiza mejor ese derecho– con la existencia de una unidad de búsqueda inmediata, como la que pretende suprimir el Fiscal General. La respuesta evidente es que sí resulta necesaria la unidad de búsqueda inmediata, pues además de la importancia de una unidad dentro de la Fiscalía que cumpla con los mandatos que se le imponen, el intento de supresión ni siquiera se acompaña de un plan de coordinación entre ambas instituciones.

Por otro lado, la obligación de la Fiscalía en las labores de búsqueda también se desprende del art. 55 párr. 2 contenido en la LDPC, en el que se señala que la Fiscalía Especializada y

la Comisión de Búsqueda deben dar impulso permanente a las acciones de Búsqueda. Además, en el art. 24 fracc. XIV se señala que dentro de las atribuciones de la Comisión de Búsqueda está la de solicitar a la Fiscalía Especializada su participación en labores de búsqueda.

En consonancia con lo anterior, en el art. 19 de la Ley, se señala que la coordinación entre esta institución y la Comisión de Búsqueda deberá llevarse a cabo observando el Protocolo Homologado de Búsqueda –ya referido en párrafos anteriores–. En el numeral 71 de este Protocolo, se dispone de forma literal que “[l]as fiscalías y procuradurías tienen tanto la obligación de buscar como de investigar”.

Más adelante, en el numeral 73 del mismo Protocolo se profundiza sobre el tema al señalar que “[l]a 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”. Además, en el numeral 89 del Protocolo se estipula:

“La CNB, las CLB, las autoridades ministeriales (fiscalías y procuradurías), las instituciones de seguridad pública y los juzgados que conocen de juicios de amparo contra desaparición forzada llevan la mayor responsabilidad en la búsqueda porque son quienes, activa y coordinadamente, deben accionar para dar con el paradero o ubicación de las personas desaparecidas o no localizadas, brindarles auxilio si se encuentran cautivas, extraviadas o en peligro, y localizar, recuperar, identificar y restituir con dignidad sus restos a sus familiares en caso de que hayan perdido o sido privados de la vida. En atención a ese grado de responsabilidad, este Protocolo las denomina autoridades primarias”.

De ahí que también en el Protocolo multicitado se desprenda con claridad que la obligación de la búsqueda de personas desaparecidas no recae solamente en la Comisión de Búsqueda, sino de forma principal –o primaria, utilizando las palabras del Protocolo– en la Fiscalía, que en el caso de Coahuila trabaja a partir de la Unidad de Búsqueda Inmediata dentro de la Fiscalía Especializada en la materia.

En pocas palabras, en los dispositivos jurídicos citados se dispone la obligación tanto de la Comisión de Búsqueda como de las Fiscalías Especializadas para realizar labores de búsqueda, para lo cual deberán coordinarse de conformidad con el Protocolo Homologado de Búsqueda, en el que también se señala expresamente que la garantía del derecho de búsqueda corre a cargo de ambas instituciones.

Por último, es importante cuestionarse –en adición a las preguntas formuladas por el Tribunal Constitucional–, si el Fiscal General tiene la facultad de disponer, en el reglamento cuya inconstitucionalidad se cuestiona, la desaparición de la Unidad de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas. Pues aunado a los argumentos vertidos sobre el derecho de búsqueda y la obligación de la fiscalía para garantizarlo, cabe señalar que la Unidad de Búsqueda se encuentra reconocida no solo en un reglamento, sino en la propia Ley Orgánica de la Fiscalía.

Es decir, mediante el acuerdo referido, el Fiscal General estaría reformando la Ley Orgánica de la Fiscalía, a pesar de que esa facultad recae únicamente en el Congreso del estado. Lo anterior resulta inconstitucional en el sentido de que la modificación de leyes no es una facultad o atribución que se le reconozca expresamente al Fiscal General en la Constitución Política de Coahuila, por lo que estaría actuando más allá de esas atribuciones constitucionales.

En conclusión, y respondiendo desde ahora algunas de las preguntas del problemario generado por el Tribunal Constitucional, al eliminar la Unidad de Búsqueda Inmediata, se vulneraría el derecho humano de búsqueda en relación con el principio de progresividad, pues lejos de incentivar la coordinación –reconocida y ordenada en varios dispositivos– entre las instituciones en cumplimiento de dicho principio, con la supresión de la Unidad se estaría dando un paso atrás en las labores de búsqueda de las personas desaparecidas,

sin que se aporte mayor explicación sobre cómo se coordinará la Fiscalía con las otras instituciones o cómo dará cumplimiento a las obligaciones relacionadas con la búsqueda que ya han sido puntualizadas en este documento.

2.2. Alcances del derecho a la participación ciudadana de los familiares de las personas desaparecidas en el desarrollo de las políticas públicas que les afecten

El objeto de la presente sección es allegar a Tribunal de una serie de razonamientos que demuestran la clara existencia de un derecho humano, con reconocimiento constitucional, de las víctimas indirectas de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares 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.

Así, en la presente sección, este honorable Tribunal también encontrará argumentos que llevan a concluir que, en el proceso de modificación reglamentaria objeto de la presente Acción de Inconstitucionalidad Local, la Fiscalía de Coahuila incumplió con su obligación de garantizar la efectiva participación ciudadana de las personas en situación de víctimas de desaparición forzada y desaparición por particulares del Estado de Coahuila, con lo cual dicha modificación reglamentaria deviene inconstitucional.

2.2.1 El derecho a la participación ciudadana en el marco constitucional de México y del Estado de Coahuila y la recepción de los estándares internacionales en la materia

Como ha sido ampliamente tratado y abordado en los últimos diez años, a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, el artículo 1o. de la Constitución Federal amplió el catálogo de derechos de las personas a todos aquellos reconocidos en tratados de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano (derechos humanos de fuente internacional). En el mismo sentido, el artículo 7 de la Constitución de Coahuila establece que todas las personas en el territorio del Estado gozarán de los derechos reconocidos por la Constitución General, la Constitución del Estado y los tratados internacionales en los que México sea parte (parámetro de regularidad constitucional local en materia de derechos humanos).

Por tanto, **todos aquellos instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la participación gozan hoy de rango constitucional a nivel general y estatal.** Otro aspecto clave que establece el artículo 1 de la Constitución Federal son las obligaciones de “todas las autoridades [...] de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Así como de “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones” contra estos derechos. A partir de este supuesto, se fortalece la exigencia de los distintos grupos sociales para promover acciones jurídicas (**jurisdiccionales o no jurisdiccionales**) frente a la posible vulneración de sus derechos a la participación.

El marco constitucional general y del Estado de Coahuila regula diversas formas del derecho a la participación política. Además del derecho a votar y ser votado, conforme a la Constitución Federal, los ciudadanos gozan del derecho de “asociarse” [...] libremente para tomar parte [...] en los asuntos políticos del país; de “iniciar leyes”, y de “votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.”²⁶

Asimismo, el artículo 8 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.

²⁶ Artículo 35, fracciones I, II, VII y VIII, núm. 5.

De acuerdo con diversos tratados internacionales de los que México es parte y que, por tanto, hacen parte integral del marco constitucional general y del Estado de Coahuila, el **derecho que gozamos las personas y los grupos sociales de intervenir en el quehacer público** constituye un presupuesto básico de cualquier sociedad que pretenda asumirse como democrática. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce el derecho de todos los ciudadanos de “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.”²⁷ Esta redacción es idéntica a la acogida por la CADH (art. 23.1, inciso a).

Una cuestión central: debe tomarse en cuenta que este supuesto –el de participación– no se limita a la democracia representativa manifestada por vía de los partidos políticos, sino que tutela también la participación directa de la ciudadanía en el ámbito público y, en consecuencia, en las políticas públicas.

En este orden de ideas, la Observación General 25 (OG25) del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, sobre “la participación en los asuntos públicos”, ha precisado que:

Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad. [...] también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación debe respaldarse garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.²⁸

Por su parte, la CIDH ha indicado que la participación política incluye “el influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.”²⁹ A lo anterior, la CIDH 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,³⁰ además de considerar que “la participación en cada etapa del ciclo de políticas públicas está íntimamente relacionada con otros derechos, como son la libertad de opinión, de asociación y de reunión, y el derecho a la información”³¹

La CIDH 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.”³²

En esencia, de estas notas podemos concluir que si bien las personas cuentan con un ámbito protegido para participar de forma activa y directa en la confección de políticas públicas, activables en todo momento posible, la carga de hacer efectivo este derecho y de adoptar medidas positivas para generar condiciones y mecanismos óptimos para su ejercicio recae en las autoridades, quienes no pueden adoptar una actitud meramente pasiva o de espera.

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

²⁷ 3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, inciso a), disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

²⁸ Observación General núm. 25. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25. *La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996) párrs. 6 y 8, disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html>

²⁹ CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, 2011, párr. 25, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>

³⁰ CIDH. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, párr. 55. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>

³¹ *Ibid*, párr. 57

³² CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, 2011, párr. 23, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>

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.

Ahora bien, de conformidad con 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.³³

La existencia de un deber reforzado de garantizar la participación ciudadana en políticas públicas relativas al ejercicio de derechos humanos y en particular relativas a la búsqueda de personas desaparecidas

Los mecanismos de participación ciudadana relativos a la generación de políticas públicas que inciden en la defensa y garantía de los derechos humanos están sujetos a una obligación reforzada de garantía por parte de todos los Poderes Públicos.³⁴ Lo anterior debido a que nuestro marco constitucional general y el del Estado de Coahuila han incorporado a los derechos humanos como la piedra angular sobre la cual se organiza todo el quehacer estatal. En este mismo sentido se ha desarrollado el marco jurídico nacional e internacional especializado en materia de derechos de las familiares de personas desaparecidas.

Sobre el particular, como se señaló en la sección anterior, los *Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas*, derivados de CIDFP, establecen que la obligación de búsqueda de las personas desaparecidas debe cumplirse conforme a una política pública “**integral, clara, transparente, visible y coherente**”, la cual debe materializarse en “medidas legislativas, administrativas y presupuestales adecuadas”. En la formulación de estas medidas, los *Principios Rectores* son enfáticos en señalar que:

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. [...] ³⁵

Un año antes de que el CED adoptara los *Principios Rectores* arriba citados, la LGDP, la cual –como se ha precisado– no sólo es de observancia general en todo el territorio del país sino que articula un “sistema total” o nacional que congrega los esfuerzos de distintos órdenes de gobierno con el objeto de atacar una problemática de relevancia constitucional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, ya contemplaba la participación ciudadana de las familiares de personas desaparecidas como un **principio rector para la interpretación y aplicación de dicha Ley**.

Al respecto, el artículo 5, fracción X, de la Ley General prevé:

³³ 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.

³⁴ *Ibid*, párr. 18

³⁵ Principio 3, párr. 4 y 5.

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;

[...]

Así, en suma, tanto de los estándares internacionales como de nuestra legislación general especializada, se desprende un derecho genérico a la participación ciudadana, que tutela en su ámbito de protección la participación directa en temas de política pública. Dicha protección se intensifica, o adquiere una protección especial, cuando la política pública incide en temas de derechos humanos. Asimismo, esta protección genérica se intensifica y robustece vía una obligación reforzada y específica que se adhiere a la mencionada obligación genérica. Tal obligación impone a la autoridad garantizar la participación ciudadana en general y en particular de las familiares de personas desaparecidas, cuando se generan políticas públicas que impactan en los derechos de estas últimas.

Subyace pues al marco constitucional, convencional y legal revisado una noción bastante nítida: **la construcción de políticas públicas en materia de desaparición tienen como protagonistas, primero, a las víctimas y familiares de desaparición y, en segundo lugar, a la sociedad en general.**

Este proceso de “alimentación y escucha” para el diseño guarda una lógica doble que ha sido recogida, entre otros, por el Relator Especial de Naciones Unidas para la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición en su Informe sobre Participación de las Víctimas (A/HRC/34/42). Se trata de la distinción entre argumentos (i) epistémicos y (ii) de legitimidad.³⁶

Por lo que hace a los primeros, se parte de la premisa de que el tipo de información y conocimientos que se pueden obtener a través de la participación, solamente puede ser obtenido por esta vía. Nos referimos pues, a la calidad con la que se construyen medidas de política pública y diseño institucional.

En otras palabras, abriendo la construcción de políticas públicas a la participación se genera acceso a incrementar que las medidas adoptadas tengan en cuenta el sentido de justicia de las víctimas y su opinión sobre qué constituiría un diseño efectivo. En términos llanos, escuchar para entender necesidades y factores de contexto.

En el otro lado se ubican los argumentos de legitimidad. La participación de las víctimas, en este caso de desaparición, no sólo es importante por las contribuciones específicas que puedan hacer, sino porque participar es “reconocer y empoderar”; reconocer el lugar que las personas afectadas por estos hechos tienen en la esfera pública.

Se trata pues de un último recordatorio: estas políticas tienen no sólo un carácter técnico, también un rostro humano, lo que igual genera puntos de encuentro institucionales para discutir diferencias y alcanzar consensos.

**

En suma, este apartado del presente *amicus curiae* contribuye a brindar luz sobre, en esencia, (i) el **alcance y extensión de un derecho duro y autónomo de toda persona a ser buscado**, emanado de la evolución de todo un régimen de protección internacional (*corpus juris*

³⁶ Reporte del Relator Especial de Naciones Unidas para la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y la No Repetición sobre Participación (2017). A/HRC/34/62. Párr 24 y 27- <https://undocs.org/es/A/HRC/34/62>

internacional) en contra de la desaparición de personas, que parte de su entendimiento como una violación pluriofensiva y que cataliza respuestas estatales con lineamientos muy claros, entre otros, a la verdad, la justicia y la reparación; (ii) este derecho –el de ser buscado– se proyecta con ámbitos de protección específica tanto para la persona que es buscada como para las víctimas indirectas o familias que buscan. Les asisten pues toda una serie de salvaguardas oponibles frente a actos arbitrarios o restricciones injustificadas. Como hemos visto, el culmen o expresión más avanzada de este derecho se encuentra en los Principios de Búsqueda del CED. (iii) Lejos de la discusión ociosa sobre la naturaleza vinculante de estos Principios (*soft law* o *hard law*) es el derecho doméstico el que ofrece una solución: se trata de proposiciones internacionales que dotan de contenido a este derecho, el cual encuentra tratamiento y anclaje en el derecho federal y local. El nacimiento de un Sistema Nacional de Búsqueda, por configuración constitucional, y el reconocimiento en sede local de un derecho a ser buscado de forma efectiva e inmediata, ofrece razones de peso para encontrar, al menos, un valor prioritario a la cuestión de la búsqueda, aportando pautas de cómo solucionar preguntas constitucionales que surjan en torno a la operatividad o diseños institucionales para hacer efectivo este derecho. (iv) Por último, de manera específica, se demostró de manera específica la existencia de un derecho humano de las víctimas indirectas de desaparición forzada y cometida por particulares, que se hace extensivo a las personas no localizadas, 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. Este derecho debió ser activado y respetado previo a realizar la modificación impugnada. Se insiste, lo anterior guarda relevancia por una razón central: en la construcción de políticas públicas de esta naturaleza, el mejor generador de conocimiento y desafíos que se enfrentan proviene de esta participación. A su vez, la misma implica una cuestión intrínseca: legitimidad y reconocimiento a las personas centralmente afectadas por los hechos de violencia y la ausencia de sus seres queridos.

III. Premisas de trabajo para conducir el escrutinio

A reserva del alcance fijado de los derechos sustantivos que la disposición impugnada, a juicio de las y los suscribientes, afecta, en esta sección se desarrollan ciertas notas que aunque variadas, se considera, son cruciales y disciplinan cómo aproximarse al artículo reclamado y cómo desplegar un correcto escrutinio sobre el mismo.

Su objetivo es simple: auxiliar a este Tribunal Constitucional local a tener en cuenta todas las variables que pueden incidir –y que deben integrarse a la ecuación de análisis – al escudriñar qué hizo el Reglamento de la Fiscalía de Coahuila en su artículo Sexto Transitorio. Tales notas asisten pues en la labor **integradora** de la norma constitucional.

Tales notas se sintetizan en las siguientes cuestiones: (i) cómo debe entenderse el sistema de competencias y funciones creados para abordar el fenómeno de desaparición en México, a raíz de la LGDP, (ii) cuál es la naturaleza de la disposición impugnada (qué hace y cuál es su vocación), (iii) qué tipo de escrutinio la disciplina y (iv) ¿por qué es central una lectura en clave de no regresividad?

En tal sentido, cada una de estas secciones concluye con una pregunta o premisa que se erige como constitucionalmente relevante para disciplinar el análisis en cuestión.

3.1 ¿Cómo entender el sistema de competencias y funciones creado para abordar el fenómeno de desaparición en México, a raíz de la LGDP?

En las dos secciones anteriores se dio cuenta de la trayectoria normativa e institucional, de profusa producción en los últimos años, que ha caracterizado los esfuerzos en el país para enfrentar los lastimosos eventos de desaparición y de las personas que no están en México. Una crisis, que como hemos visto, se alimenta de muchos factores.

La irrupción de la LGDP a finales de 2017,³⁷ que materializa el mandato de la Constitución Federal previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de contar con un sistema para la protección versus la desaparición de personas, marca un nuevo hito normativo y de institucionalización de cómo articular los esfuerzos estatales para esta crisis, el cual disciplina hoy el análisis que se conduzca sobre cualquier disposición relacionada. Hay que decirlo, esto es producto de la lucha y demandas de las víctimas para contar con un marco normativo más robusto y ambicioso. Uno que les sirva y les dé herramientas, pues.

La Constitución Federal, hemos dicho, estableció como bases mínimas dos vertientes para la configuración de este sistema: (i) un régimen penal, en lo sustantivo, único (una sola regulación para perseguir y sancionar el delito de desaparición forzada de personas y otras formas irregulares de privación de la libertad) y (ii) si se parte de la premisa de que, en principio, sólo la Constitución Federal reparte competencias, adoptar un esquema que por delegación constitucional habilita al legislador general para distribuir **competencias y formas de coordinación entre Federación, entidades federativas y Municipios**.³⁸

Así, bajo la LGDP se pretendió atemperar las distintas y variadas soluciones o modelos que se habían adoptado a lo largo del país para enfrentar este fenómeno (por ejemplo, algunos estados contaban con fiscalías especializadas mientras que otro no), sustituyendo este heterogéneo archipiélago por un sistema con prescripciones más generales y uniformes, bajo la idea de que homologar esfuerzos y crear instancias coordinadoras o concentradoras resultaba una solución normativa más efectiva.

Este régimen, en esencia, su vocación y objeto, descansa en el artículo 2 de la LGDP. Son los lineamientos generales que explican el *ethos* o la razón de ser de este sistema constitucional. En una pregunta: ¿a qué aspiraciones se debe o compromete? En esencia, encontramos siete objetivos: (i) *distribuir competencias*; establecer la distribución de competencias entre autoridades de distintos órdenes de gobierno para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas y esclarecer los hechos, así como para prevenir y sancionar los delitos que deriven de estos hechos (¿cómo perseguir?); (ii) *establecer los tipos penales en la materia*; (iii) *establecer un sistema nacional* - crear el SNB; (iv) *crear una instancia de impulso de esfuerzos* - la CNB y ordenar la creación de comisiones locales; (v) *ampliar la protección y hacerla efectiva*- garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero y dotar de derechos de asistencia y protección; (vi) *gestión de información* - crear el RNDPDNL y (vii) *participación* - regular la participación como elemento central de forma efectiva en el diseño, realización y evaluación de las políticas y acciones de búsqueda, y coadyuvancia en la investigación.

No es este el espacio para hacer un tratamiento profuso de todo el sistema de competencias, basta explicar sus cuatro notas centrales en cuanto a diseño:

- División de competencias en el ámbito penal (¿quién investiga y persigue qué?). Competencia sobre delitos que como regla general (competencia residual) recae en las entidades federativas o prioriza su labor, reservándose la Federación una competencia delimitada y también criterios de política criminal que la habilitan para poder conocer de casos que originalmente recaería en el fuero local. (Art. 24-26)
- Un Sistema Nacional (¿cómo debe ser la articulación de esfuerzos?). El SNB se erige como una instancia concentradora de diseño: alinea los esfuerzos del Estado mexicano para establecer bases generales, políticas públicas y procedimientos para lograr la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, así como la prevención, investigación y sanción del régimen penal en la materia. (Art. 44). Entre otras cuestiones, el SNB es dotado de una serie de atribuciones (mandato) y de herramientas para hacerlo efectivo. Entre otros, el PNB. (Art. 48)

³⁷ Ley publicada el 17 de noviembre de 2017.

³⁸ Ver: 1a Sala - SCJN. LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Tesis: 1a. CCCXI/2018 (10a.)

- Instancia de Vinculación y Gestión (en quién recae la gestión de impulsos y esfuerzos?). Se prevé a la CNB como instancia que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, con el objeto de impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas. Asimismo, se establecen como piezas centrales de este esquema, la previsión de comisiones locales que se **coordinan** con la CNB. (Art. 50 y 53)

Entre el robusto entramado de atribuciones que se depositan en la CNB, se prevé la emisión de un documento rector para los esfuerzos de búsqueda: el Programa Nacional de Búsqueda.

- Solución de diseño orgánico para perseguir los delitos en la materia (¿se prevé un modelo específico de estructura de persecución penal?). La LGDP configura un diseño específico en el ámbito penal: las FGR y las Fiscalías locales, por configuración del SNB, deben contar con fiscalías especializadas para la investigación y persecución de delitos que derivan de este régimen (Art. 68).

De manera correlativa al PHB, el PHI es el documento que disciplina el cómo conducir los esfuerzos en la arena penal.

Así, si bien –por un esquema de división funcional de tareas– la Ley que implementa el sistema constitucional al que hemos hecho referencia, esto es para hablar en términos claros, materializa los cómo de un sistema de relevancia constitucional, aborda las tareas de búsqueda teniendo como destinatarios principales a la CNB y a las Comisiones locales (art. 79, párrafo segundo) lo cierto es que es claro en prescribir un modelo de coordinación y debida diligencia en el cual no existe un monopolio de búsqueda delegado únicamente en las autoridades administrativas. No es esta la visión por la que se decanta el sistema de protección en cuestión.

Por el contrario, teniendo como anclas los respectivos protocolos de búsqueda e investigación, el artículo 99 de la Ley es claro tanto la CNB como las comisiones locales y las fiscalías especializadas, con ámbitos de competencia marcados, convergen en la realización de acciones de búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas o no localizadas, así como de investigación y persecución de los delitos materia de la Ley.

En este sentido, como primera premisa de trabajo para guiar la aproximación al escrutinio de la solución de diseño adoptada por el Reglamento de la Fiscalía impugnado, se imponen las preguntas: ¿qué esquema de división de tareas sobre la búsqueda previó el sistema creado por mandato de la Constitución Federal? ¿El adoptar una modificación de estructura orgánica puede romper con este sistema y por tanto conducir a una respuesta de política pública no admisible, según el entendimiento de competencias, de cara a los esfuerzos del sistema de protección en contra de la desaparición que ha alineado el Estado mexicano? En otras palabras, sobre la segunda premisa, concediendo que existe libertad para hacer adecuaciones a la estructura orgánica puede válidamente una Fiscalía local realizar la valoración de que ya no le corresponde realizar tareas que, estima, recaen exclusivamente en la Comisión de Búsqueda local?

3.2. Cuál es la naturaleza de la disposición impugnada

Ya se ha detallado el contenido de la disposición impugnada y las consideraciones expresas vertidas por el Fiscal de Coahuila para adoptar tal transitorio. Toca el turno a poner en contexto en qué sistema se inserta, su alcance y cómo se codificó su operatividad.

En primer lugar, toca decir que la disposición impugnada es una disposición de naturaleza transitoria en el marco de la adopción de un nuevo Reglamento para la Ley Orgánica de la Fiscalía de Coahuila que abroga el anterior Reglamento emitido en 2016.

Esto es, partiendo de un modelo en el que antes se preveía en la estructura orgánica de la Fiscalía a la UBP con las facultades detalladas (artículos 7, 21 y 58 del Reglamento abrogado) el nuevo arreglo institucional escogido, que entraría en vigor el 1 de junio de 2021, ya no contempla este ente en la estructura orgánica con la que se prevé funcionar.

Se trata pues no solo de la omisión o deficiencia (acto legislativo negativo) de contemplar la UBP en el nuevo esquema institucional, sino un acto materialmente positivo que ordena su devolución.

Cabe destacar, como segundo punto, que no se trata de una disposición que opera *ipso jure*. Más bien, el Reglamento de la Fiscalía ata su actualización a una “condición suspensiva”. Únicamente cuando se realice la reforma correspondiente a la LOFGC esta disposición surtirá todos sus efectos y se disolverá la Unidad. Puede decirse que la disposición ha entrado en vigor pero no ha irradiado todos sus efectos jurídicos, pues depende de un acontecimiento que aún no ha sucedido. El Reglamento reconoce la facultad del legislador local para establecer y disciplinar su ley orgánica, en apego a las bases constitucionales federales y de la Constitución de Coahuila, y a sabiendas de que la Unidad se encuentra prevista en la Ley Orgánica (artículo 9) subordina la entrada en vigor de esta disposición reglamentaria a una modificación legislativa previa.

Sin embargo, como tercer punto, frente a la naturaleza y alcance de la disposición debe reputarse en todo caso la facultad de este Tribunal Constitucional local para someterla a escrutinio constitucional. Esto, obedece a muchas y variadas razones.

(i) La primera es que la disposición, como hemos dicho, ya ha sido publicada y ha entrado en vigor. El que pueda desplegar todos sus efectos jurídicos es accesorio a la valoración que ya ha hecho el Reglamento de prescindir de la UBP y disolverla.

Subsiste en todo caso, la duda de si, normativamente, el Fiscal de Coahuila –quien cuenta con autonomía reglamentaria– está facultado para emitir un producto normativo en el que cuestiona la pertinencia de que permanezca una unidad de su estructura prevista en Ley y avanza que existirá una reforma a la Ley –competencia del Congreso local– para eliminarla. Lo anterior, en términos del artículo 71, fracción III, de la Ley de Justicia Constitucional Local.

(ii) El control abstracto de constitucionalidad, como el que despliega este Tribunal Constitucional en el presente, no está subordinado a un principio de afectación de alguna parte, pues su objeto es meramente un ejercicio de confronta de regularidad entre el parámetro de constitucionalidad aplicable y la disposición en cuestión.

Esto se robustece, en términos del artículo 72 de la Ley de Justicia Constitucional Local que prevé como supuesto habilitante para cuestionar la constitucionalidad de una norma **su mera publicación**, sin requerir una posterior entrada en vigor o qué efectos irradia con su mera publicación. El acto habilitante para desplegar el escrutinio constitucional es, pues, la publicación de la norma.

Como tercer punto frente a la naturaleza y alcance de la disposición impugnada, debe cuestionarse también cuál es el alcance de la eliminación de la Unidad de Búsqueda de Personas.

Aquí la pregunta constitucional relevante que disciplina el escrutinio pasaría entonces por cuestionar **cómo muta el mundo jurídico con la eliminación de la Unidad** (escrutinio material). Esto es, por ejemplo, ¿sus facultades ahora son concentradas, por mencionar a una figura orgánica, por la misma Fiscalía Especializada o no las hereda ningún ente dentro de la Fiscalía? ¿Satisfaría el marco constitucional que estas facultades, en caso de permanecer, se encuentren depositadas ahora en un ente de naturaleza administrativa pero que no hace parte de la estructura de procuración de justicia? Cabe adelantar que, se estima a la luz del sistema de protección reseñado, que dicha respuesta devendría negativa.

Para tal efecto, resultan útiles el cuadro comparativo que se acompaña como anexo. Éste compara las facultades con las que contaba la UDP de la Fiscalía –cuya disolución se ordena– *vis-à-vis* las atribuciones de la Comisión de Búsqueda Local. Asimismo, una revisión a cómo muta el esquema de interacción de la Fiscalía Especializada otrora con la UDP, deja ver que no habría absorbido o engrosado sus facultades de búsqueda, en oposición a su confección previa, esto es, adquirido facultades otrora otorgadas a la UDP. Por el contrario, básicamente mantiene las mismas previsiones y estructura orgánica, sustituyendo las remisiones a la UDP por remisiones a la Comisión de Búsqueda de Coahuila.

3.3. Qué tipo de escrutinio debe conducirse sobre la disposición impugnada

Esta pregunta podría parecer ociosa, sin embargo su correcta fijación incide en mucho en el grado de intensidad con el que este Tribunal Constitucional local debe analizar la disposición impugnada y, por ende, es determinante para el resultado de esta acción de inconstitucionalidad y la protección de derechos en juego.

Así, es menester adoptar la intensidad de escrutinio adecuada, es decir, la que demanda el texto constitucional contra probables restricciones injustificadas.

En principio, las normas orgánicas requieren un escrutinio moderado o leve, toda vez que se parte de la premisa de que no corresponde a la autoridad judicial entrometerse excesivamente en el diseño interno u orgánico que los otros entes del Estado adopten para su correcto funcionamiento.

Desde luego, este escrutinio se intensifica naturalmente cuando se trata de la estructura orgánica de entes directamente vinculados (a) con la protección y garantía de derechos y (b), sobre todo, relacionados con la protección y garantía de derechos para cuestiones atinentes al régimen de violaciones graves a derechos humanos. Este es uno de esos casos. Reducido al absurdo, no es lo mismo el escrutinio que se realiza sobre la estructura orgánica de una oficina de correos que sobre los entes directamente vinculados con la estructura orgánica para materializar el derecho de las personas a ser buscadas.

Así, si bien existe cierto margen de acción dentro del cual el legislador ordinario o un ente autónomo con facultades de autorregulación puede desplegar su competencia para disciplinar las cuestiones relativas a su estructura y funcionamiento como órgano autónomo para que éste pueda hacer **efectiva su nómina competencial**, esté actuar está constreñido por diversas cuestiones esenciales que emanan del propio texto constitucional. Sobre todo, las relativas a la protección de derechos.³⁹

Por tanto, sus Señorías debe advertirse que el presente no es un caso típico en el cual solamente se esté cuestionando si determinado diseño institucional o no resulta adecuado o razonable. Más bien la pregunta o preguntas en juego, pasan por determinar si (a) ésta disposición de disolución se compadece del régimen de protección en contra de la desaparición que emana de la Norma Fundamental y si (b) el alcance que tiene se encuentra poniendo en entredicho los derechos sustantivos reseñados. Sobre todo a la luz de que el marco constitucional local consagra –y por ende otorga derechos que pueden ser expresamente invocados y oponibles frente al actuar de la autoridad– el derecho de toda persona a ser buscada de forma inmediata y efectiva. Esto es, tales notas **califican cómo debe alinearse todo el aparato estatal para hacerlo efectivo**.

En tal virtud, debe privilegiarse un análisis que desentrañe si la disposición impugnada genera una restricción injustificada a los dos derechos específicos, y sus respectivas vertientes, mencionados en la sección II.

3.4 Por qué es central una lectura en clave de no regresividad

³⁹ Véase: Controversia Constitucional 117/2014. Pleno. Resuelta en sesión del 7 de mayo de 2015. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

En estricta conexión con lo anterior, también disciplina el escrutinio a realizar un análisis de no regresividad. En esta parte, se aclara, se está fijando con claridad la metodología de análisis que debe privilegiar este Tribunal. Una lectura en clave de progresividad y no regresividad es mandatada y no resulta optativa, como explicamos a continuación.

Para activar este test, debe partirse de la premisa de que nos encontramos frente a la disminución del ámbito protegido de un derecho.

Aunque, formalmente, la disposición impugnada podría parecer una simple disposición orgánica o relativa a la estructura de la Fiscalía de Coahuila, debe privilegiarse –como se ha dicho– un enfoque integrativo de la Norma Constitucional que cuestione que, en la medida en la que convergen todas una serie de piezas relevantes con distintas vocaciones constitucionales, qué lectura se demanda de Tribunal Constitucional. Así, materialmente, se advierte con nitidez que la modificación impacta materialmente al final del día el **cómo se protege en el diseño institucional local la satisfacción del derecho de toda persona a ser buscada**.

En tal sentido, debe recordarse que el párrafo tercero de la Constitución Federal establece que todas las autoridades, incluida la Fiscalía de Coahuila, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con, entre otros, el principio de progresividad.

La Segunda Sala de la Suprema Corte ha interpretado este principio bajo una doble faceta: gradualidad y progreso. La primera supone que la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata sino gradual; la segunda asume que la tutela de derechos humanos implica una función expansiva y cada vez más protectora en beneficio de la persona humana.⁴⁰

Así, la Suprema Corte ha interpretado que esta prohibición –de regresividad– no es absoluta; esto es, existen razones en las que la disminución del grado de tutela puede ser admisible constitucionalmente hablando. Sin embargo, para que esto ocurra deben existir “razones de peso” – debe existir en pocas palabras una plena justificación constitucional para disminuir el nivel de protección de un derecho humano.

Así, si bien no toda modificación a una ley o Reglamento se sujeta a un estándar de no regresividad pues existe un margen de acción para que el reglamentador adopte (cree, modifique o derogue) normas, cuando se aduce que determinada medida –en este caso reglamentaria– disminuye el grado de protección de un derecho duro *vis-à-vis* una situación previa debe desplegarse un análisis sobre la justificación en esta regresión.

En la medida en la que existe una evidente mutación de este estado de cosas –una simple confronta entre la otrora presencia institucional de una unidad adscrita a la Procuraduría (con todas las facultades de diligencias ministeriales y de actuación que hacen parte de su nómina competencial) y su ahora disolución, esto es, la generación de un nuevo estado de cosas lleva a concluir que, *prima facie*, existe tal disminución en el ámbito protegido de un derecho, en la especie, en cómo se protege el derecho de las personas a ser buscadas a través de las instituciones estatales.

Así, la Primera Sala de la Suprema Corte ha establecido los elementos que disciplinan un análisis de no regresividad. **En esencia, (a) el test debe ser de tipo estricto, esto es, debe existir una finalidad constitucional imperiosa que justifique tal regresión y (b) la carga de acreditar la justificación constitucional sobre tal modificación (regresión) recae en la autoridad que realiza la medida regresiva.**⁴¹

De ahí que se sostenga que si bien no existe un modelo único admisible de legislación o regulación sobre la estructura de la Fiscalía de Coahuila o que cualquier modificación realizada a un cuerpo normativo sea materialmente reclamable, esto es, que exista un

⁴⁰ PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. 2a./J. 35/2019 (10a.)

⁴¹ Primera Sala. SCJN. Tesis: 1a./J. 87/2017 (10a.)

derecho a contar con determinada legislación o producto normativo específico pues, sí existe una expectativa de que la protección de determinados derechos (en este caso de el derecho a ser buscado y de acceso a la justicia, verdad, reparación y no repetición, no “dé ningún paso atrás.”

En tal sentido, en adición a la metodología de análisis descrita en el anterior apartado, debe paralelamente cuestionarse si la modificación adoptada se encontraba justificada. Para superar tal escollo, debe existir una necesidad constitucional que así lo señale y la carga de justificar la validez de la medida, de forma profusa y detallada, recae en la Fiscalía de Coahuila.

*

Las pautas de estudio que se imponen en este caso son importantísimas para disciplinar su análisis. En suma, debe cuestionarse (a) si la norma se compadece de todo el sistema de protección y de distribución de funciones en materia de búsqueda que articula la LGDP, (b) la naturaleza de la disposición en específico y cómo se inserta con todo el nuevo diseño institucional orgánico de la Fiscalía de Coahuila. Para ello, debe concluirse que no se trata (c) de una simple norma de contenido orgánico en donde deba darse amplia deferencia al ente de procuración de justicia; más bien debe reputarse en clave de si genera una afectación o restricción injustificada a derechos y, además (d) bajo una lectura de no regresividad.

IV. Afectaciones concretas

En esta sección por último, se presentan bajo forma de síntesis las consideraciones de los signantes de cómo se materializa la afectación a derechos en el presente y por qué la norma contraria resultaría contraria tanto al sistema constitucional de división funcional de tareas en materia de protección contra la desaparición, que adquiere dos vertientes principales: búsqueda e investigación, y –en última instancia- contra el derecho duro de toda persona a ser buscada y de otorgar salvaguardas también a quienes buscan

1. Rompimiento con un sistema constitucional y consecuente afectación sustantiva al derecho de toda persona a ser buscada. La norma en cuestión, esto es, el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se publica el Nuevo Reglamento de la Fiscalía de Coahuila no está construida bajo la lógica por la cual se decanta el sistema de protección constitucional en contra de la desaparición, específicamente en lo relativo a las tareas de búsqueda.

La disposición, según las consideraciones que le dieron lugar, parte de la noción de un esquema de división funcional de tareas (las fiscalías “investigan” y si acaso en determinado momento “buscan” como lo demuestra el universo de facultades que se conceden al Fiscal en el artículo 5 del Reglamento –fr VIII- y a la Fiscalía Especializada en lo relativo a las tareas de búsqueda) pero abdican en asumir la tarea de búsqueda como una propia en la cual inciden e incluso pueden tener a llegar primacía, según determinados momentos desencadenantes y bajo una lógica de debida diligencia.⁴²

Este no es el entendimiento de competencias que tutela la Norma Fundamental y que articula todo el SNB. En este sentido, debe repetirse que este Sistema no tutela una división funcional absoluta o tajante de competencias, sino que privilegia la colaboración y la coordinación en clave de alinear todos los recursos estatales –y alinear el aparato orgánico interno para dar las respuestas más efectivas y evitar dilaciones o gestiones innecesarias– sobre la búsqueda, independientemente de que hayan elementos o no en ese momento para considerarlo un evento de relevancia penal.

En este sentido, el carácter violatorio de la norma se actualiza por dos cuestiones: disminuye la efectividad del aparato de la Fiscalía para realizar tareas de búsqueda en momentos en

⁴² Así lo deja ver la regulación de la Fiscalía Especializada es un entendimiento de “dar aviso” a la Comisión de Búsqueda local para que se realicen acciones coordinadas.

los que la debida diligencia es clave y disminuye su capacidad de brindar una respuesta rápida y efectiva para el ejercicio coordinado de estas tareas.

Quizá el mejor ejemplo para entender cómo se da este esquema de colaboración y de autoridades desencadenantes y catalizadoras de la búsqueda que reputan la primacía de la coordinación en la detonante se manifiesta en el PHB, el cual se emite por diseño constitucional-legal por el propio SNB para satisfacer un mandato constitucional-legal.

Cabe destacar que esa es la última medida con la que debe ser evaluado el nuevo diseño orgánico de la Fiscalía en torno a la protección frente a la desaparición: en la medida en la que se ha hecho una valoración en la cual se estima que determinada Unidad ya no es necesaria, bajo el argumento de evitar la duplicidad de funciones, ¿el producto normativo acuñado satisface las expectativas del sistema de colaboración por el que se decanta el régimen de protección en contra de la desaparición? Dicha respuesta, a juicio de los signantes, resulta negativa.

2. Ausencia de consulta y participación de las víctimas. Asimismo, la decisión de política pública se tomó de manera vertical mediando un simple análisis o valoración por parte de la entidad de procuración de justicia que no privilegió ni hizo efectivo el derecho a la participación.

Esta violación es autónoma. Independientemente de las violaciones intrínsecas que pudiera generar la disposición, el mero hecho de que se adopte una modificación de esta naturaleza y alcance sin que medie un proceso de diálogo y participación, pone en entredicho el derecho de las familias y víctimas indirectas de personas desaparecidas –y en segundo lugar de la sociedad civil– a tener una voz en este proceso de reconfiguración orgánica.

3. Violación del principio de progresividad. Ante la ausencia de una justificación robusta, la cual disciplina el escrutinio de no regresividad, y la disminución del ámbito protegido de un derecho –en término de los puntos 1 y 2– la medida resulta regresiva.

Problemario puesto a consideración por el Magistrado Instructor

1. ¿Es constitucional el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza al suprimir la unidad de búsqueda inmediata de personas desaparecidas?

Por los motivos expuestos, la medida resultaría inconstitucional.

2. ¿Se vulnera el derecho humano a la búsqueda en relación con el principio de progresividad al eliminar la unidad de búsqueda inmediata de personas desaparecidas de la Fiscalía General del Estado?

Aunque se actualiza una violación intrínseca al derecho humano a la búsqueda y a la participación tutelada en el régimen de desaparición, por los motivos expuestos y la falta de una justificación robusta, la medida debe considerarse regresiva. El diseño institucional adoptado deja en peores condiciones la satisfacción del derecho a la búsqueda, además de que no medió un proceso amplio de participación y diálogo en este ejercicio de reconfiguración.

3. Con la creación de la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila, ¿la Fiscalía deja de tener la obligación de garantizar el derecho a la búsqueda de las personas en situación de desaparición para encargarse únicamente de la investigación y persecución de los hechos probablemente constitutivos del delito de desaparición de personas?

Por los motivos expuestos en el escrito, no. La Fiscalía no deja de contar con obligaciones en materia de búsqueda. Una lectura así no se compadecería (i) del sistema constitucional mandatado por el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Federal y

operativizado a través de la LGDP y (ii) rompería con el ámbito de protección constitucional y convencional del derecho de toda persona a ser buscada

4. Al ser el derecho humano a la búsqueda una obligación coordinada entre la Fiscalía General del Estado y la Comisión de Búsqueda, ¿el Reglamento en mención establece las bases, lineamientos o remite a protocolos de coordinación para que la Comisión de Búsqueda supla en definitiva y de forma eficaz a la unidad de búsqueda inmediata de la Fiscalía?

No. Si bien no se elimina la facultad de búsqueda dentro de las atribuciones de la Fiscalía (artículo 5) y se prevén facultades de búsqueda en la estructura orgánica de la Fiscalía Especializada, lo cierto es que el modelo resulta insatisfactorio y el nuevo estado de cosas orgánico o de diseño institucional pone en entredicho realizar de forma efectiva, al máximo de recursos y con la debida diligencia las tareas de búsqueda en el ámbito, cuando así se activen, del ente de procuración de justicia. En otras palabras, no se encuentran alineados todos los recursos normativos, institucionales y operativos para dar una respuesta en clave de hacer efectiva, al máximo posible, la protección de derechos.

5. ¿En relación a la garantía presupuestal, la Fiscalía General del Estado debió previo a la publicación del citado Reglamento, justificar o garantizar que la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila contaba con los recursos necesarios para encargarse en forma exclusiva esta última de la búsqueda inmediata de personas desaparecidas?

Esta respuesta resulta innecesaria, en la medida en la que su correcta realización estaba subordinada a respetar los estándares detallados a lo largo del escrito y en las respuestas 1-4 de este problemario.

6. ¿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?

Por los motivos expuestos en este escrito, la respuesta es negativa. La autonomía reglamentaria que emana de la autonomía constitucional de los entes de procuración de justicia no puede precluir el hacer efectivo el derecho sustantivo de participación, sobre todo, cuando cuenta con garantías de refuerzo como es en lo relativo al régimen de protección en contra de la desaparición.

7. La Fiscalía General del Estado al publicar el Reglamento de su Ley Orgánica sin someterlo a una consulta pública o pedir la opinión a colectivos o familiares de personas en situación de desaparición ¿vulneró el derecho a la participación de las víctimas en relación con el principio de igualdad y no discriminación?"

Se considera que no se activa necesariamente un análisis en clave de igualdad y no discriminación, en términos del artículo 1º constitucional, toda vez que no se trata de un trato diferenciado sustentado en una "categoría sospechosa" No obstante, tal cuestión no "salva" la inconstitucionalidad de la norma. Esta es (a) inconstitucional por los motivos expuestos a lo largo de este escrito (violación al derecho a la participación, al derecho de toda persona a ser buscada y rompimiento con el sistema que articula la LGDP) que (b) con claridad afecta a un grupo que se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad, esto es, las familias, víctimas y colectivos de personas desaparecidas, lo que por ende, como se ha expuesto, imponía obligaciones proactivas y de refuerzo a la autoridad estatal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, a ustedes, Magistrados Integrantes del Tribunal Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, atentamente les solicitamos se sirvan:

ÚNICO. Reconocer la personalidad con la que nos ostentamos, teniéndonos por presentadas en términos del presente *amicus curiae*.

[Se anexa documento de colectivos, organizaciones, centros de pensamiento y personas que suscriben el documento]

ANEXO FIRMANTES

Organizaciones de Sociedad Civil



Colectivos de Familiares de Víctimas del Estado de Coahuila



Expertos

Mtro. Jose Luis Valdés

Santiago Corcuera Cabezut

Firmas acompañantes

Colectivos de Familiares de Víctimas

1. Colectivos Unidos Por La Paz Veracruz En Lo Personal
2. Colectivo Justicia Y Esperanza De San Luis De La Paz Guanajuato
3. Colectivo Sin Ellos No
4. Colectivo Mariposas Destellando, Buscando Corazones Y Justicia
5. Madres Unidas Por Nuestros Hijos Reynosa San Fernando
6. Buscadoras De Nuevo León A. C.
7. Voces Unidas Por La Vida Y La Dignidad Humana.
8. Siempre Vivos Chilapa
9. Malinalli Red CFC Ac
10. Familiares En Búsqueda Maria Herrera
11. Voz Y Dignidad Por Los Nuestros S.L.P. Ac
12. Rastreador@S Nacionales De Desaparecidos Ranades
13. Colectivo Colibrí
14. Colectivo Por La Paz Xalapa Ac
15. Colectivo Uniendo Cristales Huauchinango Puebla
16. Colectivo Voz De Los Desaparecidos En Puebla
17. Ángeles De Pie Por Ti Guanajuato
18. Sabuesos Guerreras A.C
19. Sabuesos Guerreras A.C Extensión Oaxaca
20. Zacatecanas Y Zacatecanos Por La Paz
21. Buscándote Con Amor Estado De México
22. Familias De Acapulco En Busca De Sus Desaparecidos Ac.
23. Unidas Siempre Buscando
24. Guerreras Buscadoras De Sonora
25. Buscando Cuerpos
26. Familias Unidas Por Nuestros Desaparecidos En Jalisco Fundej
27. Familiares En Búsqueda María Herrera Poza Rica
28. Familiares En Búsqueda María Herrera Tlapacoya
29. Familiares En Búsqueda María Herrera Coatzintla
30. Colectivo Solecito Veracruz
31. Colectivo Solecito Veracruz Córdoba
32. Colectivo Solecito Veracruz Cardel
33. Colectivo Solecito Veracruz Xalapa
34. Agrupación De Mujeres Organizadas Por Los Ejecutados Secuestrados Y Desaparecidos De Nuevo León Amores
35. Una Luz En Mi Camino, Guanajuato
36. Familias Desaparecidos Orizaba – Córdoba
37. Colectivo Madres Unidas Por Nuestros Hijos San Fernando Tamaulipas
38. Unidas Por Amor A Nuestros Desaparecidos

39. De Pie Hasta Encontrarte Guanajuato
40. Asociación Unidos Por Los Desaparecidos De Baja California A.C
41. Voces Unidas Por La Vida Y La Dignidad Humana.
42. Luz Y Justicia Guanajuato
43. Familias Unidas Por Una Causa, A.C
44. Tesoros Perdidos. Hasta Encontrarlos A.C. Mazatlán
45. Fuerzas Unidas Por Nuestros Desaparecidos En Coahuila Y México Fuundec-M
46. Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo A.C.
47. CEDIMAC, Centro Para el Desarrollo Integral de la Mujer.

Familiares de víctimas y expertos

1. Mariclaire Acosta Urquidi
2. Daniel Vázquez
3. Eleana García Laguna
4. Aracely Magdalena Rodríguez
5. María de Jesús Lopez Jose
6. Mina Ruiz Compeán
7. Claudia Jannette Soto Rodríguez
8. Sara González Rodríguez
9. Angélica Zamudio Almanza
10. Guadalupe Aguilar
11. Karina Cueto
12. Víctor Hugo Guzmán Cuevas
13. Margarita Lopez Pérez
14. Martha Beatriz Vega Ruiz
15. Erika Hernández Hernández
16. Silvia Ramírez Cárcamo
17. Nancy Diaz Martínez
18. Elizabeth Lozano Salamanca
19. Sara Cruz Contreras
20. Rodolfo López Domínguez
21. Ma. Isabel Salomón Hernández
22. Ciria Beatriz Tenorio Sánchez
23. Magdalena Cosme Tepetla
24. Marcela López López
25. Rosenda Arroya Jiménez
26. Ma. Del Rosario Caiseros Rodriguez
27. Karina Jiménez Hernandez
28. Cristina Hernandez Montero
29. Elsa Cabrera Ramos
30. Dulce Analís Trigueros Cabrera
31. Zendi Mass González
32. Ma. Merced Diaz Gómez
33. Moisés Toledo Diaz
34. Gisela Hernandez
35. Mariana Morales Hernandez
36. Ma. Alejandra Hernandez Vega
37. Claudia Alejandra Aguirre Carmona
38. Nidia Josefina Rodriguez Camarero
39. Julio Cesar Bahena López
40. Ernesto Alejandro Bahena López
41. Juan Carlos Bahena López
42. Noé Alarcón Aguilar
43. Yolanda Maldonado
44. Jesús Noé Alarcón Sánchez
45. Harumy Bairei Alarcón Sánchez
46. Deyla Sarahi Alarcón Maldonado

47. Alan Edgardo Alarcón Maldonado
48. Mitzi Gisela Alarcón Maldonado
49. Ana Dalia Ramos Solís
50. Jesús Martín Tlacaélel Acevedo Ramos
51. David Antonio Moctezuma Acevedo Ramos
52. María Isabel Aurora Acevedo Ramos
53. Francisco Javier Ramírez Bohórquez
54. Eustasia Alcocer Adame
55. Rey Basilio Arriaga
56. Nora Patricia Basilio Hernández
57. Cesar Iván Pastor Basilio
58. Erick Omar Pastor Basilio
59. Luis Fernando Pastor Basilio
60. Gloria Pastor Alcocer
61. Rocelia Mejía Morales,
62. Azucena Ocampo Mejía
63. Enriqueta Bueno Cruz
64. Adán Bautista Bueno
65. Angelica Bautista Bueno
66. Honorio Bautista Bueno
67. Miguel Ángel Bautista Bueno
68. Victoria Bautista Bueno
69. Carmelo Bautista Bueno
70. Ceferino Villanueva
71. Lilia Vázquez López,
72. Maria de la Luz Espinoza Valencia
73. Roselia Sánchez López
74. Luz María Carranza Sánchez
75. Gonzalo Carranza Sánchez
76. María Coronado Leroux
77. Lilia Marroquín Aguilar
78. Yanet González Salazar
79. Raúl Rabadán González
80. Paola Yaneth Rabadán Guadarrama
81. Josseyne Venezia Rabadán Guadarrama
82. Cinamon Daniela Rabadán Guadarrama
83. Jesús Castrejón
84. Perla Tapia Guido
85. Ma. Carmen Escobar Baltazar
86. María Belén Paz Vargas
87. Luis Alexis Paz Vargas
88. María Del Carmen Vargas Escobar
89. Eduardo conde Toledo
90. Xitlali Erandy Mora Rojas
91. Olga Patricia Marín Mercado
92. Agustín Magaña Martínez
93. Ángel Agustín Magaña Hernández
94. Emiliano Magaña Hernández
95. Karen Patricia Magaña Marín
96. Luz Elba Hernández Gutiérrez
97. Ángel Iván Aguilar Hernandez
98. Sandra Luz Garibay Magaña
99. Olga del Ángel García
100. Alan Rodrigo Hernández del Ángel
101. Olga Edith Hernández del Ángel
102. Julieta Ibarra azua
103. Olga Lidia Salazar Hernández
104. Alma Miriam Ruiz
105. Margarita López González
106. Jorge Sánchez Saldívar
107. Candy Zelene Sánchez López
108. Genesis Daleth Sánchez López
109. Mónica Gómez Ramírez
110. Rosa Hilda Cisneros Espinosa
111. Martha. Islas Cárdenas
112. Adelaida Martínez Gracia
113. Yolanda Medina Escalante
114. Maria de los Ángeles Acosta Fuerte
115. Celia Velázquez Barrera
116. Dora Ivonne Macías Murguía
117. Rocío Muñoz Sánchez
118. María Luisa Palet Dimas
119. Maria Luz Campos Alemán
120. Ana María Maldonado
121. Virginia Martínez Hernández
122. Verónica Macias Villanueva
123. Maria Isabel Zaragoza cortes
124. Jesús Alanís Zaragoza Edad
125. Adrián Alanís Zaragoza
126. Andrea Alanís Zaragoza
127. Nazaria Mendoza Abarca
128. Norma Isela Ortiz Mendoza
129. Jaime Ortiz Mendoza
130. Zahid Ulises Hannia Pahola
131. Andrea Sandoval Ortiz
132. Sergio Ortiz Méndez
133. Aisha Lizethe Ortiz Méndez
134. Valeria Giselle Ortiz Méndez

135. Maribel Izazaga Villa
136. Irma Barrón Vázquez
137. María Cruz De León Apolonio
138. Josefa Rendón Pineda
139. Francisco Javier Martínez Gameros
140. Teresa Cárdenas Venegas
141. María del Socorro Ross Yeladaqui
142. Paola Mayel Martínez Ross
143. Tania Martínez Ross
144. Francisco Javier Martínez Ross
145. Teresita del Niño Jesús Martínez Cárdenas
146. Verónica Martínez Cárdenas
147. José De Jesús Martínez Cárdenas
148. Víctor Martínez Cárdenas
149. Silvia Medellín Herrera
150. Silvina Blanco
151. Maria Victoria Torres Sánchez
152. Luis Gerardo Gutiérrez Barajas
153. Maricruz Barrios Campos
154. Cristina Suarez Nuez
155. Laura Quevedo Aguilar
156. Raquel Sánchez Contreras
157. Mario Sampayo Cortez
158. Maria De Jesús Corona Campos
159. Epimenia Trujillo Cano
160. Minerva Espinosa Méndez
161. Zorayda Yanet Gaspar Mondragón
162. Alma Delia Vásquez Jacinto
163. Inés Martínez De La Cruz
164. Magdaleno Crescenciano Gregorio
165. Cristina Marino Hernández
166. Daviel Jerzai Martínez Alvarado
167. Itzel Amairani Martínez Alvarado
168. Yareli Carolina Martínez Alvarado
169. Leonardo Martínez Armenta