**30° aniversario de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Estudio para el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI)**

*Contribución de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos*

*2 de Febrero de 2022*

**Preguntas.**

*1. ¿Puede compartir ejemplos de cómo la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante, “la Declaración”) ha contribuido al desarrollo de la legislación nacional en su país (o países de interés)? ¿Puede compartir ejemplos de disposiciones nacionales que se adoptaron en su país (o países de interés) como resultado de la implementación de la Declaración?*

COMENTARIO: El 11 de noviembre de 2017 se aprobó [la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_200521.pdf) (Ley General), misma que entró en vigor el 16 de enero de 2018. Al momento, son 17 entidades federativas (de las 32) las que cuentan con Ley sobre desaparición de personas. Antes de la emisión de la Ley General, existían algunos marcos regulatorios circunscritos al ámbito penal. La mayoría de las legislaciones citadas tomaron como referente a la Declaración en sus procesos de adopción.

*2. ¿Puede indicar el status de la Declaración en el ordenamiento jurídico interno de su país (o países de interés) con respecto a la legislación ordinaria?*

COMENTARIO: La Declaración se encuentra dentro del marco jurídico nacional, pero por regla general se ha entendido que no tiene fuerza vinculante. No obstante, existen actualmente diversos criterios que han explorado la posibilidad de otorgarle a las normas de *soft-law* (como es la Declaración) un valor orientador y de apoyo a una obligación internacional y constitucional explícitamente reconocida.

En ese sentido, existen un par de criterios judiciales aislados[[1]](#footnote-1) que reconocen la utilidad de las normas internacionales no vinculantes como guías para el mejoramiento del accionar del Estado en materia de derechos humanos. Uno de ellos es: [“‘SOFT LAW’. LOS CRITERIOS Y DIRECTRICES DESARROLLADOS POR ÓRGANOS INTERNACIONALES ENCARGADOS DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SON ÚTILES PARA QUE LOS ESTADOS, EN LO INDIVIDUAL, GUÍEN LA PRÁCTICA Y MEJORAMIENTO DE SUS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE VIGILAR, PROMOVER Y GARANTIZAR EL APEGO IRRESTRICTO A LOS DERECHOS HUMANOS](https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008663).

Por otra parte, también existe un criterio judicial en el cual se reconoce que la posibilidad de otorgar efectos jurídicos a los instrumentos internacionales de *soft law* para dotar de una mejor interpretación a un derecho humano reconocido en la Constitución: [REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EL RECURSO SI EN LA SENTENCIA RECURRIDA SE APLICARON INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE "SOFT LAW" PARA INTERPRETAR EL CONTENIDO DE UN DERECHO HUMANO DE RANGO CONSTITUCIONAL](https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018817).

Por otra parte, actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) debate entrar a estudiar un amparo que determinaría la fuerza vinculante de *soft-law* en la emisión de leyes, a efecto de determinar si una posible omisión legislativa[[2]](#footnote-2) puede derivar de dichas normas internacionales **(ANEXO 1).[[3]](#footnote-3)**

*3. ¿Puede ilustrar si las disposiciones de la Declaración pueden invocarse ante los tribunales nacionales de su país (o países de interés) y, de ser así, compartir ejemplos de jurisprudencia en los que los tribunales nacionales hicieron referencia a la Declaración en sus sentencias (si es posible, resumiendo a qué disposiciones de la Declaración se hizo referencia y cómo se interpretaron)?*

COMENTARIO: Las disposiciones de derecho internacional como las de la Declaración sí pueden invocarse ante las autoridades jurisdiccionales. Toda vez que la Declaración no es formalmente un “tratado”, no se le ha reconocido un carácter vinculante. Sin embargo, ello no es obstáculo para que se pueda invocar como una fuente de derecho de origen internacional, como ocurre con otros textos de similar naturaleza.

Existe un criterio de Tribunales Colegiados de Circuito que hizo mención a la Declaración, resuelto en agosto de 2019 y por el cual cita el artículo 1 de la Declaración señalando el estado de indefensión de las personas víctimas de desaparición: [DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. AL CONSIDERARSE COMO UNA VIOLACIÓN EVIDENTE DE LA LEY, QUE GENERA INDEFENSIÓN A LAS VÍCTIMAS DIRECTAS E INDIRECTAS POR AFECTAR DERECHOS HUMANOS, LOS TRIBUNALES DE AMPARO, AL CONOCER DE LOS JUICIOS PROMOVIDOS POR ESOS HECHOS, DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA](https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020365).

Por otra parte, en la Contradicción de tesis 293/2011, la SCJN estableció el criterio por el cual las jurisprudencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) tienen carácter vinculante para las autoridades en el país, además de reconocer que “las normas de derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen un parámetro de regularidad constitucional que sirve para dar coherencia y unidad al ordenamiento jurídico en casos de antinomias o lagunas normativas.” En uno de los votos concurrentes, una Ministra desarrolló el *principio pro persona* expresando que diversos instrumentos internacionales, como la Declaración, constituyen parámetros de mayor protección a las personas. **(ANEXO II)**.[[4]](#footnote-4)

Finalmente, en una reciente resolución sobre el carácter vinculante de las Acciones Urgentes del Comité contra la Desaparición Forzada, la Primera Sala de la SCJN cita a la Declaración para señalar que la desaparición forzada es una violación grave a los derechos humanos y señala diversas acciones que tiene que hacer el Estado, además de citarla como fuente para subrayar la obligación que tienen los estados para investigar las desapariciones **(ANEXO III)**. [[5]](#footnote-5)

*4. ¿Puede ilustrar cómo ha contribuido la Declaración al desarrollo del derecho internacional sobre las desapariciones forzadas?*

COMENTARIO: Con la materialización de la Convención Internacional y la Convención Interamericana en la materia, con el desarrollo de una doctrina relevante adoptada por mecanismos internacionales de derechos humanos y con la generación de una jurisprudencia especializada.

*5. ¿Su Estado (o países de interés) ha ratificado o se adhirió a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas? Si su Estado (o países de interés) aún no ha ratificado o se ha adherido a la Convención, ¿hay algún proyecto o iniciativa pendiente para hacerlo?*

COMENTARIO: Sí, el 18 de marzo de 2008, México depositó el documento de ratificación de la Convención Internacional. En octubre de 2020 México reconoció la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar comunicaciones individuales. Desde 2002 México también es parte de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

*6. ¿Podría ilustrar cómo la Declaración ha influido en la jurisprudencia internacional sobre desapariciones forzadas? En particular, ¿puede compartir ejemplos de sentencias / veredictos / dictámenes o decisiones emitidas por tribunales o mecanismos internacionales en los que se hizo referencia a la Declaración (si es posible, resumiendo a qué disposiciones de la Declaración se hizo referencia y cómo se interpretaron)?*

COMENTARIO: En los dos casos sobre desaparición forzada de personas resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a México (Caso Radilla Pacheco vs. México y Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México) se refiere la Declaración en los pies de página de las sentencias. Ello no ocurre en los cuatro casos hasta el momento dictaminados por el Comité de Derechos Humanos en materia de desaparición de personas en relación a México.

*7. ¿Puede indicar los principales obstáculos - prácticos y legales - encontrados por usted / su país (o países de interés) / institución / organización en la implementación de la Declaración (si es posible, haciendo referencia a disposiciones específicas y ejemplos concretos)?*

COMENTARIO: Uno de los principales obstáculos es el valor de la Declaración a los ojos de ciertas interpretaciones sobre las normas de *soft-law*, tal como se mencionó en las respuestas 3 y 4. El debate en sede judicial se encuentra abierto.

México es un país donde actualmente están registradas casi 100 mil desapariciones, por lo que siguen existiendo diversos desafíos con la correcta implementación de la Declaración. En este sentido, las normas previstas en materia de prevención (artículos 2y 3) siguen sin aplicarse de manera efectiva pues las cifras oficiales dan cuenta de cómo se siguen presentando casos, por lo que el fenómeno va en un aumento persistente.

La disposición del artículo 9 de la Declaración –recurso judicial rápido y eficaz– continúa con dificultad de implementación tanto por las deficiencias de las investigaciones criminales, a cargo de las fiscalías, como por las propias de autoridades judiciales quienes no suelen operar de manera adecuada recursos como el amparo con el objetivo de buscar personas desaparecidas por autoridades (“amparo buscador”).

El artículo 10 de la Declaración no es debidamente implementado pese a la existencia del marco normativo vinculante (nacional e internacional). Con relación a las instalaciones militares frecuentemente se niega el acceso para realizar acciones de búsqueda en su interior. También existen retos con la presentación sin demora de las personas detenidas ante las autoridades judiciales, lo que en determinadas circunstancias podría calificarse como una desaparición forzada de corta duración.

En relación a otros registros relevantes para combatir las desapariciones, a la fecha siguen sin ser creados el Banco Nacional de Datos Forenses, el Registro Nacional de Personas Fallecidas no Identificadas y no Reclamadas, y el Registro Nacional de Fosas, previstos desde la expedición de la Ley General.[[6]](#footnote-6)

Con relación al artículo 13, no hay traslado inmediato de información sobre la desaparición de personas de una autoridad a otra. Esto aunado al problema de la ausencia de coordinación interinstitucional en México, mismo que se complejiza cuando existen varias dependencias y autoridades trabajando en casos, pero sin un plan conjunto y coordinado de investigación o búsqueda. Mucho de ello tiene que ver con las dinámicas de poder asimétricas[[7]](#footnote-7) entre autoridades e instituciones, donde continuamente las Fiscalías impiden el acceso a información a otras autoridades.

*8. ¿Puede ilustrar si su país (o los países de interés) tiene experiencias previas con respecto a la cooperación técnica y la asistencia de los Procedimientos Especiales y si cree que esto podría ser un medio eficaz para difundir y fomentar la aplicación de la Declaración? ¿Qué otro tipo de iniciativas se podría favorecer?*

COMENTARIO: Sí existe una experiencia de cooperación entre México y algunos Procedimientos Especiales. Si bien el país ha tenido una larga trayectoria de apertura internacional, en algunas ocasiones se ha limitado el actuar de ciertos Procedimientos.

El GTDFI visitó México en 1982 y 2011. Además, en 2015 realizó un informe de seguimiento a las recomendaciones derivadas de la última visita. Es un Procedimiento Especial que ha estado particularmente activo en ejercicio de sus atribuciones. De las 185 comunicaciones remitidas por los Procedimientos Especiales a México de diciembre del 2010 a enero del 2021, en 41 ha estado involucrado el GTDFI (lo que equivaldría a un poco más del 20% del total de las comunicaciones). Integrantes del Grupo de Trabajo también han estado acompañando determinados procesos políticos, legislativos, judiciales y de formación y construcción de capacidades en México (especialmente desde la visita del 2011). Particularmente relevante fue el papel de asistencia desarrollado en la adopción de la Ley General de 2017.

La mejor manera de favorecer la cooperación y asistencia es a través de comunicaciones sobre aspectos técnicos, cartas de alegaciones, comunicados de prensa, visitas oficiales y no oficiales, entre otras, que permitan concretizar en los hechos la relevancia de los Procedimientos Especiales en el terreno. Un ámbito en el que se debería profundizar es en la divulgación de los informes anuales que albergan estudios temáticos de particular relevancia y en una utilización más activa de las redes sociales en relación a temas que ocurren en el país.

*9. ¿Puede ilustrar alguna actividad realizada en su país (o países de interés) para crear conciencia y difundir aún más el contenido de la Declaración? Que usted sepa, ¿se ha traducido la Declaración a algún idioma local que no sea uno de los seis idiomas de las Naciones Unidas? Si es así, ¿podría compartir una copia de la traducción?*

COMENTARIO: La elaboración de publicaciones que contienen la Declaración y la realización de cursos y capacitaciones en los que se incorpora el contenido de la Declaración han ayudado a crear conciencia y difusión.

No conocemos que la Declaración se haya traducido a alguna lengua (adicional al español) hablada en México.

*10. ¿Puede compartir información sobre los programas de formación existentes (dirigidos tanto a las autoridades como a las organizaciones de la sociedad civil) en su país (o países de interés) donde se analiza y difunde la Declaración? Cualquier información sobre la naturaleza y frecuencia de tales programas y capacitaciones es bienvenida.*

COMENTARIO: Existen cursos de derechos humanos que se imparten regularmente por distintas organizaciones, asociaciones, universidades, centros de estudio, casas de cultura jurídica e institutos judiciales, entre otros centros de enseñanza. En ocasiones el tema de la desaparición es el centro temático del curso y se ve de manera exhaustiva; en otras, forma parte de cursos de “violaciones graves de derechos humanos” o de “justicia transicional”, entre otros.

La Escuela Federal de Formación Judicial, del Consejo de la Judicatura Federal imparte cursos especializados a personas que forman parte del aparato judicial en México **(ANEXO IV)**[[8]](#footnote-8); lo mismo acontece con instituciones formativas dentro de los poderes judiciales de los estados. Además, diversas instituciones académicas contienen planes de estudio en donde se hace referencia a la Declaración.

Finalmente, algunas organizaciones no gubernamentales imparten cursos específicos que tienen que ver con la temática de la desaparición forzada y donde se hace referencia a las fuentes como la Declaración.

*11. ¿Existe alguna otra información que considere relevante para los propósitos del estudio?*

En aras de preservar la difusión de la Declaración, sería pertinente que se pudieran generar instrumentos de interpretación tanto de la Declaración como de otros instrumentos internacionales sobre desaparición forzada en formatos y lenguajes accesibles, esto es, que no sólo exista una traducción del instrumento sino una contextualización a partir de sus casos y realidades. Lo anterior podría aplicar para comunidades y pueblos indígenas, personas con discapacidad y población en general que no esté familiarizada con el lenguaje jurídico de los derechos humanos.

1. Las “tesis aisladas” funcionan como criterios orientadores para las autoridades judiciales en todos los ámbitos en México y pueden llegar a convertirse en jurisprudencia de carácter obligatorio. [↑](#footnote-ref-1)
2. Se entiende por omisión legislativa la falta de acción por parte de personas legisladoras para la expedición de leyes u otras normativas sobre las que deberían legislar. [↑](#footnote-ref-2)
3. ANEXO I: Amparo en Revisión 180/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 46. [↑](#footnote-ref-3)
4. ANEXO II: Contradicción de tesis 293/2011, Pleno de la SCJN, pág. 120. [↑](#footnote-ref-4)
5. ANEXO III: Amparo en Revisión 1077/2019, Primera Sala de la SCJN, párrafos 59 (nota al pie) y 68. [↑](#footnote-ref-5)
6. Referencia al comunicado de la ONU-DH México: <https://hchr.org.mx/comunicados/onu-dh-a-cuatro-anos-de-su-vigencia-formal-la-ley-general-sobre-desaparicion-de-personas-aun-presenta-retos-significativos/> [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver más información en el Informe “Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México” realizado por el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México (2021), págs. 83 y 86, visible en: <https://www.flacso.edu.mx/wp-content/uploads/2022/01/flacso-nombrarlasencontrarlas-17112021-compressed.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
8. ANEXO IV: Actividades de Capacitación en materia de desaparición forzada 2019-2022 de la Escuela de Formación Judicial, enviada por el Consejo de la Judicatura Federal. [↑](#footnote-ref-8)