



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Ciudad de México, a quince de abril de dos mil diecinueve.

Visto para resolver el juicio de amparo **1022/2018-IX-B**, promovido por ***** ***, ***** ***** ***** , por propio derecho y en representación de sus menores hijos ***** y ***** , ambos de apellidos ***** ***** , y

RESULTANDO:

PRIMERO. Mediante demanda recibida en este Juzgado de Distrito el quince de noviembre de dos mil dieciocho, ***** ***, ***** ***** ***** ***** , por propio derecho y en representación de sus menores hijos ***** y ***** , ambos de apellidos ***** ***** , solicitó la protección constitucional contra los actos de las autoridades:

- Integrantes del Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos de la Procuraduría General de la República.
- Titular de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestro de la Subprocuraduría Especializada en Investigación en Delincuencia Organizada.
- Director General Adjunto de Relaciones Laborales y Apoyo Jurídico de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización, Suplente del Secretario Técnico del Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos de la Procuraduría General de la República, ahora Fiscalía General de la República.

SEGUNDO. Bajo protesta de decir verdad, la peticionaria narró los antecedentes del caso, formuló conceptos de violación y señaló como derechos

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

fundamentales vulnerados los contenidos en los artículos 1, 4, 14, 16, 17, 123 apartado B, fracción XIII, párrafo cuarto, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

TERCERO. El ocho de febrero de dos mil diecinueve, (páginas 129 y 130), previo conflicto competencial *****¹ (páginas 105 a 128), se admitió a trámite la demanda. Se solicitó informe con justificación a las responsables (páginas 132 y 134); emplazó a la Agente del Ministerio Público de la Federación adscrita a este Juzgado (página 130 vuelta), quien formuló la intervención 72/2019 (páginas 183 a 193); y señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

CUARTO. El doce de febrero de dos mil diecinueve, se tuvo como autoridad inexistente al: *Titular del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia Organizada* (página 136).

Finalmente, la audiencia constitucional se celebró en términos del acta precedente.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Este Juzgado Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, tiene **competencia** para resolver, conforme a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 33, fracción IV, y 35 de la Ley de Amparo, y de manera fundamental porque el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en sesión de diecisiete de enero de dos mil diecinueve, dentro del conflicto competencial ***** —suscitado entre este Juzgado y el diverso Décimo Quinto de

¹ Dicho conflicto competencial se suscitó entre este Juzgado de Distrito y el Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa, ambos de la Ciudad de México, en relación al conocimiento de la demanda promovida por ***** ***, ***** ***** ***** ***** ***** siendo que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en sesión de diecisiete de enero de dos mil diecinueve, resolvió inexistente el conflicto competencial planteado.



Distrito en Materia Administrativa en esta entidad—, resolvió que era inexistente (páginas 106 a 128), pues previamente el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en resolución de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, dictada en el expediente C.C.A *****², resolvió que es a este órgano de control constitucional a quien le corresponde la competencia por materia (páginas 122 vuelta y 123), por lo cual dicho tema es cosa juzgada.

SEGUNDO. Conforme al artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, se precisa, los actos reclamados son:

AUTORIDADES RESPONSABLES	ACTOS RECLAMADOS
<ul style="list-style-type: none"> Integrantes del Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos de la Procuraduría General de la República. 	<p>1. La aprobación del acuerdo ***** , emitido en la Segunda Sesión Extraordinaria de diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, a través del cual rechazaron la incorporación de la quejosa y sus menores hijos, al Sistema de Ayuda Complementaria de Seguridad Social para los Beneficiarios de los Servidores Públicos de la Federación Desaparecidos en el Desempeño de sus Funciones Ministeriales, Periciales o Policiales, o con motivo de ellas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Titular de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestro, de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. 	<p>2. El ***** oficio ***** , de quince de octubre de dos mil dieciocho, a través del cual informó que hasta el momento de las investigaciones no se ha determinado que la desaparición de ***** ***** ***** ***** , esposo de la quejosa, se encuentre intrínsecamente relacionada con las investigaciones que se encontraban en la Unidad Especializada en Investigación</p>

² Dicho conflicto competencial derivó del juicio de amparo 98/2018-IX-A, del índice de este Juzgado.



	de Delitos en Materia de Secuestro.
<ul style="list-style-type: none"> Director General Adjunto de Relaciones Laborales y Apoyo Jurídico de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización, Suplente del Secretario Técnico del Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos de la Procuraduría General de la República, ahora Fiscalía General de la República. 	<p>3. El oficio ***** de ***** de veintidós de octubre del año pasado, mediante el cual se notificó a la quejosa el acuerdo *****.</p>

Lo anterior tomando en consideración el contenido del escrito inicial de demanda, los informes justificados de las responsables, las constancias acompañadas y con base en la Jurisprudencia P./J. 40/2000, visible en la Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 32, tomo XI, abril de 2000, que dice:

“DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.”

Pues aun cuando la parte quejosa señaló como acto reclamado el acuerdo ***** y no el diverso ***** , es evidente que su demanda está encaminada a combatir este último, en el cual, en base al Dictamen emitido en la Segunda Sesión Extraordinaria del Comité, celebrada el diecinueve de octubre del año pasado, no se acordó favorable la solicitud de su incorporación al Sistema de Ayuda Complementaria de Seguridad Social para los Beneficiarios de los Servidores Públicos de la Federación Desaparecidos en el Desempeño de sus Funciones Ministeriales, Periciales o Policiales, o con motivo de ellas.

³ En este acuerdo se dejó sin efectos el dictamen de veintisiete de julio de dos mil diecisiete y el acuerdo ***** , en cumplimiento a lo ordenado en la ejecutoria dictada en el juicio de amparo 98/2018-IX-A, del índice de este Juzgado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

TERCERO. Es cierto el acto reclamado al Titular de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestro, de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, por así aceptarlo al rendir su informe justificado (página 137 a 139).

Se presumen ciertos los actos reclamados al:

-Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos de la Procuraduría General de la República y

-Director General Adjunto de Relaciones Laborales y Apoyo Jurídico de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización, Suplente del Secretario Técnico del Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos de la Procuraduría General de la República, ahora Fiscalía General de la República.

Pues si bien al rendir sus informes los negaron (páginas 156 a 161 y 149 a 151, respectivamente); de su contenido y de las constancias acompañadas, se advierte la existencia de los oficios ***** y *****
 ***** , respectivamente.

En apoyo, las responsables remitieron diversas copias certificadas relacionadas con los actos reclamados (páginas 140 a 142, 152 a 155 y 162 a 181, así como el anexo I); documentales con valor probatorio pleno, según los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley de Amparo; suficientes para resolver en términos del artículo 75, párrafo tercero, de este último ordenamiento.

CUARTO. La procedencia del juicio de amparo es una cuestión de orden público sea que las partes la aleguen o no y debe examinarse previamente al estudio de fondo en



cualquier momento, en términos de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Amparo.

El Director General Adjunto de Relaciones Laborales y Apoyo Jurídico de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización, Suplente del Secretario Técnico del Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos de la Procuraduría General de la República, ahora Fiscalía General de la República, estima que respecto del acto que se le atribuye⁴, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 108, fracción VIII, del mismo ordenamiento⁵, ya que la quejosa no expresó conceptos de violación encaminados a combatir tal acto.

Son **infundados** sus argumentos, pues si bien de la lectura integral de la demanda no se advierten conceptos de violación encaminados a combatir la notificación, no por ello se actualiza la causa de improcedencia invocada, pues al ser una consecuencia directa e inmediata del acuerdo ***** y no reclamarse por vicios propios, dicho acto de ejecución debe seguir la suerte del que deriva al resolverse el presente asunto.

Por su parte, los Integrantes del Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos de la Procuraduría General de la República, estiman que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo⁶, ya que el oficio ***** se emitió en cumplimiento a lo ordenado en el juicio **98/2018-IX-A** del índice de este órgano

⁴ 3. El oficio ***** de veintidós de octubre del año pasado, mediante el cual se notificó a la quejosa el acuerdo *****.

⁵ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente.

(...)

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

(...)

VIII. Los conceptos de violación.

⁶ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

(...)

IX. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

jurisdiccional, derivado de la ejecutoria emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien confirmó la sentencia en la que se concedió el amparo y protección de la justicia federal a la quejosa.

Sus argumentos son infundados.

En el juicio de amparo **98/2018-IX-A**⁷, se concedió la protección federal a ***** ***, para el efecto de que todas las autoridades ahí responsables, dentro del ámbito competencia y facultades de cada una establecidas en la legislación correspondiente:

a) Dejaran insubsistentes el Dictamen emitido en la Séptima Sesión Ordinaria del Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos de la Procuraduría General de la República, en donde se rechazó la incorporación de la quejosa al Sistema de Ayuda Complementaria de Seguridad Social para los Beneficiarios de los Servidores Públicos de la Federación Desaparecidos en el Desempeño de sus Funciones Ministeriales, Periciales o Policiales, o con motivo de ellas; así como el Acuerdo ***** y los oficios ***** y ***** y ***** , dictados como consecuencia directa de aquel dictamen (actos reclamados); y

b) Con libertad de jurisdicción, siguiendo los lineamientos del fallo protector, emitieran otro Dictamen y el consecuente Acuerdo mediante el cual dieran contestación a la solicitud de la quejosa, notificándoselo de inmediato.

En esas condiciones, el acto reclamado no fue emitido de manera directa e inmediata en cumplimiento a la ejecutoria

⁷ El cual se toma en consideración como hecho notorio, por tratarse de un asunto tramitado en este órgano de control constitucional, siendo aplicable al caso la jurisprudencia XXII. J/12, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, página 295, Enero de 1997, Novena Época, que a la letra dice: **"HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYE PARA UN JUEZ DE DISTRITO LOS DIVERSOS ASUNTOS QUE ANTE EL SE TRAMITAN."**



de amparo, pues como la propia autoridad refiere en su informe justificado (página 149 a 151), la sentencia que concedió el amparo dejó libertad de jurisdicción a ella y al resto de las allá responsables para emitir una nueva determinación.

Por ende, aun cuando de manera indirecta el acto combatido guarda relación con el cumplimiento que se dio a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo **98/2018-IX-A**, no por ello se actualiza la causa de improcedencia invocada, pues no constituye una consecuencia lógica y jurídica inmediata respecto de lo ya resuelto y confirmado por la superioridad, al haberse dejado plena jurisdicción a las autoridades responsables.

Luego, si en aquella ejecutoria no se tomó una decisión definitiva sobre el problema jurídico (fondo), la resolución que ahora se combate, no obedece al cumplimiento de una ejecutoria de amparo o en ejecución de la misma, al no atender a los lineamientos precisos del órgano federal, pues se insiste, se dejó a la responsable plenitud de jurisdicción para emitir una nueva determinación, con el fin de que subsanara la insuficiente fundamentación y motivación de la cual adolecía el acto reclamado en el expediente **98/2018-IX-A..**

Es aplicable, por identidad jurídica, la Tesis 2a. CVI/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, Junio de 2017, Tomo II, página 1434, Décima Época, registro 2014516, que dice:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA MATERIA, CUANDO EL JUZGADOR DE AMPARO DEJA A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN APTITUD DE EMITIR UNA NUEVA RESOLUCIÓN CON LIBERTAD DE JURISDICCIÓN.”

Al no advertirse alguna otra causa de improcedencia, procede analizar su constitucionalidad.



QUINTO. Los conceptos de violación no se transcriben al no ser obligatorio ni afectar la defensa de las partes en términos del artículo 74 de la Ley de Amparo, así como de la Jurisprudencia 2a./J. 58/2010, con número de registro 164618, de rubro:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.”

El veinte de abril de dos mil diecisiete, la quejosa ****
*** ***** , presentó escrito al Director General de Recursos Humanos y Secretario Técnico del Comité de la Procuraduría General de la República, informando que su esposo ***** , se desempeñaba como Agente del Ministerio Público de la Federación, el cual había desaparecido desde el *****
** ***** de dos mil diecisiete, iniciándose la carpeta de investigación *****.

Solicitó se realizaran los trámites administrativos necesarios para la ayuda complementaria que se otorga a los beneficiarios de los servidores públicos desaparecidos, en virtud de tener dos hijos menores de edad.

Sustanciado el juicio de amparo **98/2018-IX-A**, en donde se otorgó la protección constitucional, y como consecuencia de éste, en la Segunda Sesión Extraordinaria del Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos, celebrada el diecinueve de octubre de dos mil dieciocho:

a) El Comité emitió un Dictamen, acordó no favorable la solicitud de la quejosa y de sus menores hijos, para lo cual tomó en consideración la información actualizada proporcionada por el Titular de la Unidad Especializada en

Handwritten marks and checkboxes on the right margin.

Investigación de Delitos en Materia de Secuestro, a través del oficio ***** (acto reclamado señalado con el punto 2).

b) En base a dicho Dictamen dictó el Acuerdo ***** , en el mismo sentido (acto reclamado señalado con el punto 1); y

c) Mediante oficio ***** , de veintidós de octubre pasado, se notificó a la quejosa esa determinación (acto reclamado señalado con el punto 3).

Esencialmente, se negó la solicitud de la peticionaria porque no se cuenta con elementos suficientes que presuman y corroboren, o con los cuales se pueda determinar que la desaparición del esposo de la quejosa haya acontecido o esté relacionada con el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas; de ahí que no se ubica en uno de los supuestos establecidos en la norma que rigen el otorgamiento de ayuda complementaria, en específico en lo dispuesto en el numeral Décimo Segundo, fracción I, del Acuerdo A/066/11.

El Comité indicó que a pesar de que la quejosa cumple con los requisitos iniciales y aun cuando la desaparición de su esposo la deja junto con sus menores hijos en estado de vulnerabilidad, la interpretación *pro persona* no genera un resultado diferente o más favorable para ellos; por lo cual, al no encuadrar su solicitud en ese numeral, no genera una violación a un derecho humano.

De la misma manera, la referida autoridad señaló que:

-Otorgar la ayuda complementaria obligaría a ese Comité a ir en contra de sus atribuciones y facultades, así como de los principios constitucionales que rigen las funciones de los servidores públicos de esa institución;



-El principio *pro persona* no implica que se tenga que resolver de manera favorable la pretensión, pues el asunto, al no encuadrar en el supuesto previsto en la norma, no implica por sí sólo una violación a un derecho humano, al no existir una vinculación entre la falta de incorporación de la quejosa al Sistema de Ayuda Complementaria con un derecho humano;

-Una acción favorable vulneraría otros derechos fundamentales, como lo es el de seguridad jurídica, el cual constituye un principio básico en el Estado constitucional y democrático de derecho;

-Si se atendiera la petición sin hacer el encuadramiento con lo establecido en la norma correspondiente, se otorgaría un derecho inexistente, sin sustento en el marco jurídico;

-Tomando en consideración el *interés superior de la niñez*, por un lado está el estado de vulnerabilidad de los menores por la desaparición de su padre y por otro, la inexistencia de elementos que permitan presumir y corroborar que su desaparición fue por el ejercicio de sus funciones ministeriales o con motivo de ellas, como lo establece la normatividad; luego, ello no implica que se resuelva el fondo del asunto sin importar los requisitos de procedibilidad, pues la incorporación de la quejosa y sus menores hijos al Sistema de Ayuda, no tendría un sustento legal para llevarse a cabo y no podría probarse el derecho que aduce la peticionaria;

-En caso de que el Comité otorgara la ayuda complementaria, implicaría dejar de aplicar dicha normatividad, generando que ese órgano colegiado extralimitara sus funciones y dicha acción no se encontraría apegada a derecho.

-Si la solicitud de la quejosa no cumple con lo establecido en la normativa que rigen las actuaciones de ese

Comité, de atender su petición de manera favorable, se estaría contraviniendo el principio de seguridad jurídica y su garantía, esto es, los requisitos y condiciones plasmados en la normativa que rigen su actuar.

-En conclusión, toda vez que el asunto no encuadra en la fracción I, del numeral Décimo Segundo del Acuerdo A/066/11, en virtud de que el motivo de la desaparición de ***** hasta el momento de las investigaciones no se encuentra vinculado con las actividades relacionadas con el ejercicio de su función o con motivo de ellas, no es posible incluir a ***** y sus menores hijos al Programa de Ayuda Complementaria de Seguridad Social para los Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos en esa institución.

-No obstante, al realizar una interpretación conforme y en atención al principio *pro persona* y el interés superior de la niñez, bajo una interpretación de la norma de manera más favorable a la quejosa y sus hijos, se dejaban a salvo sus derechos para el caso de que si con posterioridad se llegaran a obtener datos que acrediten que la desaparición de su esposo se encuentra vinculada con las actividades relacionadas con el ejercicio de su función como Agente del Ministerio Público de la Federación o con motivo de ellas, la Secretaría Técnica convocará a sesión y resolverá conforme a lo que en derecho proceda.

Ahora bien, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que interesa, establece:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los



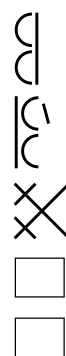
tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

A partir de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor desde el once del mismo mes y año, y de conformidad con lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010, los Jueces de todo el sistema jurídico mexicano, en sus respectivas competencias, deben acatar el principio *pro persona*, consistente en adoptar la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

Además, al margen de los medios de control concentrado de la constitucionalidad adoptados en la Constitución General de la República, todos los juzgadores deben ejercer un control de convencionalidad *ex officio* del orden jurídico, conforme al cual, pueden inaplicar una norma cuando ésta sea contraria a los derechos humanos contenidos en la propia Ley Fundamental, en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, así como en la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación y en los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esto es, los principios constitucionales de interpretación conforme y *pro persona*, imponen a toda autoridad la obligación de armonizar las normas que aplica, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.



En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente varios 912/2010, indicó:

1. La Interpretación conforme en sentido amplio, consiste en que la interpretación del orden jurídico a la luz de los derechos humanos debe ser conforme a la Constitución y a los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

2. Interpretación conforme en sentido estricto, consiste en que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, se debe optar por la más acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

3. Cuando las alternativas no son posibles, se debe optar por la inaplicación de la ley.

Por otra parte, el artículo 4 de nuestra Carta Magna, en la parte que interesa, establece:

“Artículo 4. (...) *En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.*

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

De dicho precepto se obtiene que el principio del interés superior del menor, como norma de procedimiento, obliga a que siempre que se tome una decisión que afecte los intereses de uno o más menores de edad, deberá incluirse en el proceso de decisión una estimación de las posibles



repercusiones en éstos; siendo obligación de los operadores jurídicos que en la toma de decisiones a su cargo se hagan efectivos sus derechos, en tanto trasciendan a su esfera jurídica.

Luego, el Acuerdo A/066/11, por el que se establece el otorgamiento de ayuda complementaria de seguridad social para los beneficiarios de los servidores públicos de la federación desaparecidos en el desempeño de sus funciones ministeriales, periciales o policiales, o con motivo de ellas (en adelante únicamente Acuerdo A/066/11) emitido en el año dos mil once por la entonces Procuradora General de la República, es la normatividad principal que contempla el procedimiento y los mecanismos para el otorgamiento de la ayuda solicitada por la quejosa.

Tal ordenamiento, si bien no es una ley en sentido estricto, sino una resolución unilateral sin cualidades de generalidad, imperatividad y abstracción, cuyos efectos, como instrumento jurídico, son exclusivamente internos, acorde con lo dispuesto en el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo, si tiene el carácter de norma general⁸, el cual, en su parte considerativa señala:

-El artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución, dispone que las autoridades del orden federal instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público de las corporaciones policiales y de los servidores periciales, así como de sus familiares y dependientes.

-La entonces Procuraduría General de la República, a través de distintas unidades administrativas, realiza tareas vinculadas con la seguridad pública, tales como la

⁸ De conformidad con el artículo Vigésimo del multicitado Acuerdo A/066/11, la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales es quien resuelve lo relacionado con la interpretación y alcances del mismo.



investigación de delitos y la persecución de sus autores; actividades que pueden traer como consecuencia la desaparición de sus servidores públicos, lo cual trae como consecuencia que sus familiares y dependientes económicos queden en una condición vulnerable.

-La desaparición de un servidor público de la federación con funciones ministeriales, periciales o policiales, no puede producir consecuencias jurídicas equiparables a la muerte, sino hasta el momento en que la autoridad jurisdiccional competente determine la presunción de la misma.

-El procedimiento para obtener la declaratoria de presunción de muerte es largo, lo cual trae como consecuencia que los familiares o beneficiarios del desaparecido se encuentren imposibilitados para acceder a las prestaciones y seguros que con motivo del fallecimiento del integrante de la institución se tienen establecidas, así como tampoco a las prestaciones que otorga la ley en materia de seguridad social.

-Se estimó pertinente establecer una ayuda y el mecanismo para su otorgamiento, con el fin de que los servidores públicos que realicen funciones ministeriales, periciales o policiales, tengan certeza de que sus familiares o beneficiarios no quedarán desamparados ante su desaparición.

El numeral Décimo Segundo de dicho acuerdo, dispone:

“DÉCIMO SEGUNDO. El Comité dictaminará respecto de las solicitudes de ayuda complementaria lo siguiente:

I. Procedente: Cuando se corrobore que los hechos de la desaparición se encuentren vinculados con actividades relacionadas con el ejercicio de la función del servidor público, o con motivo de ella;

II. Rechazado: Cuando se identifiquen y acrediten circunstancias que adviertan que la desaparición no se encuentra vinculada con actividades relacionadas con el ejercicio de su función, con motivo de ella, o

III. Pendiente de resolución: Cuando a juicio del Comité no se cuente con todos los elementos necesarios



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

para el dictamen definitivo. En ese supuesto, el Comité solicitará la información necesaria a quien corresponda.”

En ese contexto, los conceptos de violación son esencialmente **fundados**, pues al no acordar favorable la petición de la quejosa, el Comité no realizó una adecuada interpretación de la normatividad aplicable al caso bajo un esquema de derechos humanos e interés superior de la niñez, vulnerando con ello su derecho fundamental a la seguridad social.

Se explica.

De una interpretación armónica de los artículos 123, apartado B, fracciones XI, inciso d), y XIII, párrafo tercero, de la Constitución; 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); y 131 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, este último precepto, en atención a que el numeral Segundo, fracción I, del Acuerdo A/066/11, establece que tienen el carácter de beneficiarios de la ayuda complementaria, aquellos que determine la Sección III, Pensión por Causa de Muerte, de esa ley⁹; se puede concluir

⁹ “**Artículo 123** (...)

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

(...)

XI. La seguridad social se organizará sobre las siguientes bases mínimas:

(...)

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

XIII. (...)

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.”

“**Artículo 22.** Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

“**Artículo 9.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.”

“**Artículo 9.** Derecho a la seguridad social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar



que el derecho a la seguridad social es un derecho humano tanto del trabajador al servicio del Estado como de sus familiares.

En esas condiciones, si:

- ***** ** ***** ***** ***** es esposa del servidor público desaparecido y tiene dos hijos menores de edad, lo cual acreditó con la documentación correspondiente (actas de matrimonio y nacimiento); y

- ***** ***** ***** ***** el día de su desaparición, esto es, el veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, contaba con el cargo o calidad de Agente del Ministerio Público de la Federación, hasta el treinta y uno de marzo del mismo año.

La quejosa y sus menores hijos son titulares del derecho humano a la seguridad social y tienen el carácter de beneficiarios de ese Sistema de Ayuda, por lo cual, su no incorporación al mismo vulnera ese derecho fundamental, dejando a la peticionaria e hijos en estado de indefensión.

una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto."

Finalmente, en lo concerniente, prevé:

"Artículo 131. El orden para gozar de las Pensiones a que se refiere este artículo por los Familiares Derechohabientes será el siguiente:

I. El cónyuge supérstite sólo si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay y son menores de dieciocho años o que no sean menores de dieciocho años pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien hasta veinticinco años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo;

II. A falta de cónyuge, la concubina o concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en la fracción anterior, siempre que la concubina hubiere tenido hijos con el Trabajador o Pensionado o el concubinario con la Trabajadora o Pensionada, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el Trabajador o Pensionado tuviere varias concubinas o la Trabajadora o Pensionada tuviere varios concubinarios, ninguno tendrá derecho a Pensión.

Para efectos de esta Ley, para considerarse como tales los concubinos deberán acreditar haber vivido en común con el Trabajador en forma constante y permanente por un periodo mínimo de cinco años que precedan inmediatamente a la generación de la Pensión o haber tenido por lo menos un hijo en común;

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado;

IV. La cantidad total a que tengan derecho los deudos señalados en cada una de las fracciones, se dividirá por partes iguales entre ellos. Cuando fuesen varios los beneficiarios de una Pensión y alguno de ellos perdiese el derecho, la parte que le corresponda será repartida proporcionalmente entre los restantes, y

V. Los hijos adoptivos sólo tendrán derecho a la Pensión por orfandad, cuando la adopción se haya hecho por el Trabajador o Pensionado antes de haber cumplido cincuenta y cinco años de edad."



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En efecto, la autoridad para negar la solicitud de la peticionaria, indicó que a partir del informe circunstanciado actualizado del Titular de la Unidad Especializada en Investigación en Materia de Secuestro, no existen hasta ese momento elementos suficientes para establecer que la desaparición de ***** ***** ***** ***** , esposo de la quejosa, aconteció en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, por lo cual, no era posible, por el momento, incluirla junto con sus menores hijos al sistema de ayuda complementaria, al no encuadrar el caso en la hipótesis prevista en la fracción I, del numeral Décimo Segundo.

Luego, si bien la petición de la quejosa no encuadra en la hipótesis de procedencia, tampoco lo hace en aquella prevista en la fracción II (rechazado) del citado precepto, en tanto que **no hay datos que corroboren** que los hechos de la desaparición de su esposo se encuentre vinculada con actividades relacionadas con el ejercicio de la función que desempeñaba o con motivo de ellas, **ni tampoco que identifiquen y acrediten** lo contrario.

Por ende, si bien el Comité, de acuerdo con el término establecido en el artículo Décimo Quinto de los Lineamientos Adicionales al Acuerdo A/066/11, debían resolver en definitiva si procedía o no la solicitud de la quejosa y de sus menores hijos de su incorporación al sistema de ayuda complementaria, en virtud de que previamente ya habían aplazado el dictamen conforme a lo previsto en la fracción III, del numeral Décimo Segundo, del multicitado acuerdo; y, si de acuerdo con la información allegada no vislumbraron elementos suficientes para determinar el motivo de la desaparición; cierto es, al negar la incorporación de la quejosa y sus hijos al sistema de ayuda complementaria, se advierte, no realizó un adecuado análisis del caso, bajo el principio *pro persona*, interpretación conforme e interés superior del menor, transgrediendo el derecho fundamental de la peticionaria y sus hijos a la seguridad social.



Así, no basta con que el Comité, en el Dictamen origen del acuerdo reclamado, señalara haber interpretado la normativa respectiva bajo un enfoque de derechos humanos en lo más favorable para la peticionaria y sus hijos, ni que citara diversos criterios en relación con ello; ya que de su contenido se advierte, no reconoció que aquellos tuvieran derecho a la seguridad social, derivado de su relación familiar con el servidor público desaparecido, y como consecuencia que se afectara al no acordar favorable su petición.

En ese orden, dicha autoridad no debió limitarse a encuadrar el caso en alguna de las fracciones del numeral Décimo Segundo del Acuerdo A/066/11 para dictar su determinación, pues, como se vio, la solicitud de la quejosa no está dentro de los supuestos de procedencia o rechazo; ni tampoco a dejar expeditos los derechos de la quejosa para formular una nueva petición con posterioridad en caso de que existan nuevos elementos que permitieran dilucidar el motivo de la desaparición, sino que debió hacer una interpretación sistemática y conforme de la norma, bajo un enfoque de protección a los derechos humanos, tomando en consideración:

-El objeto y finalidad del sistema de ayuda, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo A/066/11 y a lo determinado en su propio Dictamen en el apartado “IV Consideraciones”;

-Que la quejosa y sus menores hijos, son titulares del derecho humano a la seguridad social, al ser familiares del servidor público desaparecido;

-La peticionaria reunió los requisitos iniciales para solicitar su incorporación;



-El no permitir el acceso a la ayuda complementaria implica que se siga prolongando el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la peticionaria y sus hijos;

-El hecho de que la autoridad ministerial continué realizando investigaciones para dilucidar cuál fue el motivo de la desaparición de su esposo, no es atribuible a la quejosa;

-Tampoco le es imputable, que en el Acuerdo A/066/11 no se incluya el supuesto en el cual se encuentra, esto es, la manera de proceder cuando a pesar de haberse aplazado el dictamen correspondiente conforme a lo dispuesto en la fracción III, del numeral Décimo Segundo del multicitado acuerdo (pendiente de resolución), no haya sido posible determinar el motivo de la desaparición del servidor público;

-El esclarecimiento de los hechos de la desaparición por parte de la representación social puede demorar tiempo, e incluso puede darse el caso que se proponga el archivo temporal o el no ejercicio de la investigación, prolongándose injustificadamente el estado de indefensión de la peticionaria y sus menores hijos; y

-El numeral Décimo Séptimo, fracción IV, del multicitado Acuerdo, establece que se cancelará el pago de la ayuda complementaria, cuando se determine, derivado del avance de las investigaciones con posterioridad al Dictamen, que no existió vinculación entre la desaparición y el desempeño de las funciones del servidor público.

Por ende, contrario a lo expuesto por la responsable, acordar favorable la incorporación de la peticionaria y sus hijos al sistema de ayuda complementaria, no vulnera ni soslaya el derecho fundamental a la seguridad jurídica, ni implica que se les constituya un derecho inexistente y que no tenga sustento en el marco jurídico, pues como se vio, la peticionaria, al haber acreditado ser esposa del servidor

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50

público desaparecido, quien se desempeñaba como Agente del Ministerio Público de la Federación, cuenta con el derecho a la seguridad social, el cual es el fundamento del objeto y finalidad del Acuerdo A/066/11.

De la misma forma, el dar acceso a la quejosa a la ayuda complementaria, no implica que el Comité y el resto de las autoridades vayan en contra de sus atribuciones y facultades, ni que dejen de aplicar la normatividad extralimitando sus funciones, en contravención al derecho fundamental de la seguridad jurídica al pasar por alto los requisitos de procedibilidad; pues, como operadores jurídicos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º constitucional, están obligadas a hacer una interpretación conforme, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, acorde con los derechos humanos e interés superior de la niñez, e incluso inaplicar la norma, evitando los formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten atender el fondo del asunto.

Por ende, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, debieron tener presente la *ratio* de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, así como en el ejercicio del derecho, que en el caso es la seguridad social.

En conclusión, la quejosa y sus menores hijos tienen derecho a tener acceso al sistema de ayuda complementaria, dado el estado de vulnerabilidad en que se encuentran y en el que pueden permanecer por un tiempo prolongado, hasta en tanto la autoridad ministerial continúe con las investigaciones y esclarezca el motivo de la desaparición de su esposo, pues de no tenerlos por incorporados se continuaría violentando su derecho fundamental a la seguridad social, máxime cuando su caso no encuadra ni en la hipótesis de procedencia prevista en la fracción I del numeral Décimo Segundo del Acuerdo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

A/066/11, ni en el de rechazo al que alude la fracción II, del mismo precepto.

Al resultar **fundados** los conceptos de violación, **se concede** el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que las autoridades responsables, dentro del ámbito competencia y facultades de cada una establecidas en la legislación correspondiente:

a) Dejen insubsistentes el Dictamen emitido en la Segunda Sesión Extraordinaria del Comité de Ayuda a Beneficiarios de los Servidores Públicos Desaparecidos de la Procuraduría General de la República, el diecinueve de octubre del año pasado, en donde se acordó no favorable la incorporación de la quejosa y sus menores hijos al Sistema de Ayuda Complementaria de Seguridad Social para los Beneficiarios de los Servidores Públicos de la Federación Desaparecidos en el Desempeño de sus Funciones Ministeriales, Periciales o Policiales, o con motivo de ellas; así como el Acuerdo ***** , y el oficio **** ***** , dictados como consecuencia directa de aquel dictamen (actos reclamados); y

b) Siguiendo los lineamientos del fallo protector, emitan otro Dictamen y el consecuente Acuerdo mediante el cual den contestación favorable a la solicitud de la quejosa, incorporándola junto con sus menores hijos al Sistema de Ayuda Complementaria, notificándoselo de inmediato.

Finalmente, no se hace mayor pronunciamiento en relación con el acto reclamado consistente en el oficio ***** , de quince de octubre de dos mil dieciocho, a través del cual informó que hasta el momento de las investigaciones no se ha determinado que la desaparición de ***** ***** ***** ***** , esposo de la quejosa, se encuentre intrínsecamente relacionada con las investigaciones que se encontraban en la Unidad

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Vertical stamp and checkboxes on the right margin.

Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestro, al no haber sido combatido por vicios propios, y toda vez que únicamente fue invocado por las responsable para fundar y motivar los actos reclamados por los cuales se otorgó la protección federal, en los términos señalados.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. La Justicia de la Unión **ampara y protege a ***** ** ***** ***** *******, por propio derecho y en representación de sus menores hijos, contra los actos y autoridades señalados y para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.

Notifíquese personalmente.

Así lo sentenció y firma **Sandra Leticia Robledo Magaña**, Juez Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, ante **Juan Manuel Marines de la Garza**, Secretario que da fe.

El quince de abril de dos mil diecinueve, el licenciado Juan Manuel Marines de la Garza, Secretario de Juzgado, con adscripción en el Juzgado Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

PJF - Versión Pública