



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

“2022, Año de Ricardo Flores Magón”

SECRETARÍA EJECUTIVA DE CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

OFICIO SECNO/1037/2022

Ciudad de México, 4 de julio de 2022.

Mtra. Rebeca Saucedo López

Directora General de Derechos Humanos,
Igualdad de Género y Asuntos Internacionales

P r e s e n t e

Me refiero a su oficio DGDHIGAI/1058/2022 y al diverso oficio SEPLE/3285/2022, mediante los cuales se solicita a esta Secretaría Ejecutiva que proporcione información relativa a las acciones que se han llevado a cabo respecto del uso de la atribución de concentración establecida en el artículo 100 de la Constitución y del artículo 86 de la Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en casos de desaparición forzada.

Al respecto, le informo que, el 25 de mayo de 2022, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó el *Acuerdo General que reglamenta el trámite para la concentración de asuntos en los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo*, el cual entró en vigor el 26 de mayo siguiente, en términos de lo establecido en el Transitorio Primero del citado Acuerdo. Además, el Acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2022 (consultable en el vínculo https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5654105&fecha=03/06/2022#gsc.tab=0).

Dicho Acuerdo reglamenta la facultad para el Consejo de la Judicatura Federal para pronunciarse sobre la concentración de asuntos en uno o más órganos jurisdiccionales, en todas sus instancias. La decisión sobre la idoneidad de la concentración se tomará en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia. Además, el acuerdo es reglamentario tanto de los artículos 100, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86, fracción XXIV, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (concentración de asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos); como del artículo 13 de la Ley de Amparo (concentración de juicios de amparo).

Además, en los considerandos del mencionado Acuerdo General, se formularon consideraciones en torno a las violaciones graves de derechos humanos y se fijaron



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

“2022, Año de Ricardo Flores Magón”

SECRETARÍA EJECUTIVA DE CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

parámetros para decidir sobre la procedencia de la concentración. Las consideraciones más relevantes son las siguientes:

SÉPTIMO. El 11 de marzo de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación. Entre otras cuestiones, se adicionó un párrafo al artículo 100 constitucional, con el objeto de facultar al Consejo de la Judicatura Federal para concentrar asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos en uno o más órganos jurisdiccionales. Además, se precisó que la decisión del Consejo sobre la idoneidad de la concentración, deberá tomarse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.

En el proceso de reforma constitucional, se enfatizó que el objetivo primordial de esta atribución consiste en que los órganos jurisdiccionales brinden, a través de la concentración de casos, una respuesta unificada y coherente en casos en que haya un gran número de juicios vinculados con violaciones graves de derechos humanos. Dicha respuesta debe satisfacer los derechos de las víctimas, principalmente el derecho a la verdad, evitando fragmentar el acceso a la justicia y cualquier tipo de victimización secundaria. Con ello, se logrará también privilegiar la especialización en el conocimiento de asuntos de alta relevancia, bajo el enfoque de los derechos humanos que incidan directamente en la controversia planteada.

Por otro lado, en dicho proceso de reforma, se dieron como ejemplo los lamentables casos de Ayotzinapa y de la Guardería ABC, donde se actualizaron hechos victimizantes calificados como violaciones graves de derechos humanos, lo que podría hacer necesario que, en tales casos, los juicios se concentraran en uno o varios órganos en aras de “brindar una respuesta pronta, clara unificada, congruente y coherente, evitando que la dispersión en el conocimiento de este tipo de asuntos (que dadas sus características pueden tener varias vertientes), evitando diluir los efectos de una atención oportuna y contundente ante este tipo de deplorables conductas que vulneran los derechos esenciales de toda persona, so pretexto de cuestiones de especialidad, territorio o materia”, por lo que la figura de la concentración de juicios resolvería problemáticas tangibles y evidentes.

Otro de los puntos de especial interés durante el proceso legislativo de reforma constitucional fue subrayar que, la posibilidad de concentrar juicios, no equivale a establecer tribunales especiales ni a vulnerar el principio de juez natural, lo cual sería contrario al artículo 13 constitucional. Por el contrario, la figura de la concentración supone que se genere una jurisdicción homologada, porque “la experiencia histórica muestra que existen asuntos que reclaman un tratamiento que propicie su estudio, valoración y resolución bajo los mismos criterios y referentes”, para impedir contradicciones de criterios que corran en contra de la justicia pronta y expedita, “bajo el entendido de que no se trata de tribunales distintos a los ordinarios creados por ley, ni con jurisdicción diferente para las personas en función de su situación social”. Así, durante el proceso de enmienda a la Constitución se indicó que recaería en el Consejo de la Judicatura Federal la designación del órgano u órganos en que se concentrarán determinados juicios, lo que garantiza un proceso de deliberación y discusión, cuyo resultado debe estar fundado y motivado; se recordó que el propio Consejo ya tiene la facultad de suspender el turno de asuntos en determinados supuestos y asignar competencias a tribunales específicos para que conozcan sobre temas de alta incidencia; y que las resoluciones que eventualmente emitan los juzgados serán susceptibles de ser revisadas a través del sistema recursivo correspondiente.

Por lo anterior, al decidirse la procedencia de la concentración, ésta debe realizarse:

- En órganos jurisdiccionales ya existentes y constituidos conforme a los procedimientos establecidos en la ley, quedando prohibida la creación de tribunales para casos específicos;
- La selección del órgano u órganos debe ser a partir de los que ya han prevenido en el conocimiento de uno de los asuntos a concentrar;



SECRETARÍA EJECUTIVA DE CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

- La decisión debe adoptarse a partir de una política judicial y criterios institucionales definidos y de interés general, dentro de los cuales se deberán tomar en consideración los derechos de las víctimas en aras de garantizar su acceso a la justicia; y
- Deben darse a conocer criterios claros en cuanto a su aplicación.

OCTAVO. Como parte de la Reforma Judicial, el 7 de junio de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En atención a los objetivos de la Reforma Judicial, en el artículo 86, fracción XXIV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se prevé la facultad del Consejo de la Judicatura Federal para: (i) dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito o de los juzgados de distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos; y (ii) concentrar en uno o más órganos jurisdiccionales asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos. Lo anterior, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 100 constitucional, en los casos en que el propio Consejo así lo determine mediante acuerdos generales. Además, esa norma agrega que la idoneidad de la concentración debe decidirse en función del interés social y el orden público, lo que constituirá una excepción a las reglas de turno y competencia.

En el proceso legislativo de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se especificó que la facultad de concentrar asuntos garantiza una solución integral, coherente y expedita a asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves a derechos humanos y que “la aplicación estricta de los esquemas de competencia territorial y de turno para atender este tipo de asuntos, lejos de beneficiar su resolución, podría perjudicarla”.

NOVENO. Tanto el artículo 100, penúltimo párrafo constitucional; como el artículo 86, fracción XXIV, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se refieren a la facultad de concentrar asuntos “vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos”. Aunque el alcance de lo que se considerará como violación grave de derechos humanos se determinará caso por caso por el Consejo, es importante referir algunos elementos mínimos que permiten identificar dicho concepto, recogiendo para ello las pautas que, a partir del Derecho Penal Internacional desde la figura de “crímenes de lesa humanidad”, se han desarrollado en el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre otros regímenes:

- De entrada, el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional define a los crímenes de lesa humanidad como ciertos actos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático, tales como el asesinato, la esclavitud, la encarcelación u otra privación grave de la libertad física y la tortura.
- De manera general, en el Sistema Universal de Derechos Humanos las violaciones graves a derechos humanos se han entendido como “violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos, que obstaculizan seriamente el pleno disfrute de todos los derechos humanos”. A partir de esta noción se han identificado casos que incluyen los tratos crueles, inhumanos y degradantes, las desapariciones, las detenciones arbitrarias y prolongadas, la discriminación racial, el apartheid, la ocupación y dominación extranjeras, la xenofobia, la pobreza, el hambre y otras denegaciones de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la intolerancia religiosa, el terrorismo, la discriminación contra la mujer, la falta de estado de derecho, el genocidio, la esclavitud y comercio de personas esclavas, crímenes de lesa humanidad.
- A partir de los debates de las resoluciones 1235 y 1503 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, entre las características cuantitativas y cualitativas de un patrón constante de violaciones



SECRETARÍA EJECUTIVA DE CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

graves se encuentran: **(i)** las violaciones no pueden involucrar fácilmente a una sola víctima, **(ii)** producen una serie de incumplimientos distribuidos en un periodo, **(iii)** debe estar presente un elemento de planificación o de voluntad sostenida por el perpetrador, y **(iv)** conforme a un criterio cualitativo, la violación debe tener inherentemente un carácter inhumano y degradante. El tema se ha ido desarrollando en dos ejes:

- a) Los criterios cualitativos referirán a la violación de derechos en específico, al considerar aspectos como: **(i)** el tipo de derechos afectados, **(ii)** si la violación es pluriofensiva y **(iii)** la afectación en la víctima y sus familiares.
 - b) Los criterios cuantitativos se relacionan con un factor contextual en el que se dan las violaciones, con predominio de aspectos medibles o cuantificables, con elementos como: **(i)** afectación a grupos vulnerables o discriminados estructuralmente, **(ii)** violaciones masivas o sistemáticas y **(iii)** participación estatal o denegación sistemática de acceso a la justicia¹.
- El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas al emitir su Observación General 31 (HRI/GEN/Rev.7, del 12 de mayo de 2004), sostuvo que del artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se desprende que los Estados Partes deben establecer mecanismos judiciales y administrativos adecuados para atender las reclamaciones de violaciones de los derechos con arreglo al derecho interno. En especial, la obligación de investigar y someter a los responsables a la justicia, surge respecto de violaciones como la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, la ejecución sumaria y arbitraria y la desaparición forzosa.
 - La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Adición al Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1, del 8 de febrero de 2005), define varios conceptos, entre los cuales se encuentran los delitos graves conforme al derecho internacional (que son violaciones del derecho internacional humanitario que constituyen delitos conforme al derecho internacional, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los derechos humanos internacionalmente protegidos) y las violaciones graves de derechos humanos, como la desaparición forzada, la tortura o la ejecución extralegal, arbitraria o sumaria.
 - En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversas sentencias, como las emitidas en los casos Barrios Altos Vs. Perú, La Cantuta Vs. Perú, Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala, Gomes Lund y Otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil, Gelman Vs. Uruguay, Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú, Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala y Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, ha ido construyendo su entendimiento sobre el concepto de violaciones graves de los derechos humanos, incluyendo hechos victimizantes como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias, las desapariciones forzadas, masacres, esclavitud y trabajo forzado, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y ha incluido casos de desplazamiento forzado interno y asesinatos en razón de género. Además, en otros casos, como en Vera Vera y otra Vs. Ecuador y en Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, ha centrado esa calificación en crímenes ocurridos en contextos de ataques masivos y sistemáticos o generalizados hacia algún sector de la población. Así, aunque toda violación a los derechos humanos supone una cierta gravedad por su propia

¹ Pelayo Moller, Carlos María, “El acceso a la información pública en casos de graves violaciones a derechos humanos en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM, México, 2018, p. 16 y 17; SCJN. Amparo en Revisión 168/2011 resuelto, el 30 de noviembre de 2011, por la Primera Sala de la SCJN, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, págs X y 45.



SECRETARÍA EJECUTIVA DE CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

naturaleza, no todo tipo de vulneración de derechos se ha considerado como grave por la jurisprudencia interamericana.

- *La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha emitido diversos precedentes en los que se ha pronunciado sobre el alcance de las violaciones graves de derechos humanos. En el contexto del acceso a la información contenida en averiguaciones previas, la Primera Sala, en la tesis 1a. XI/2012 (10a.), con registro 2000296, estableció que, para poder determinar que una violación a derechos humanos es grave, “se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos”. En este sentido, el criterio cuantitativo se refiere a la gravedad de una violación al demostrar que tiene una trascendencia social en función de aspectos que pueden medirse o cuantificarse, como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como la combinación de estos aspectos. La trascendencia social de las violaciones también puede demostrarse a través de un criterio cualitativo, a través del cual se determine si aquéllas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. Además, en dicho criterio, se afirma que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que la gravedad radica en que se presenten las características de multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los hechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por sus agentes o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.*
- *Por otro lado, también en el contexto de la transparencia y el acceso a la información pública, la Segunda Sala, en la tesis 2a. LIV/2017 (10a.), con registro 2014068, reiteró que la desaparición forzada es una violación grave de derechos fundamentales.*
- *La Primera Sala, al emitir la tesis 1a. CXCIX/2018 (10a.), con registro 2018870, se pronunció sobre si el estándar de imprescriptibilidad de ciertas conductas, como las violaciones graves a derechos humanos y los delitos derivados del derecho internacional humanitario, era aplicable a casos de negligencia médica, concluyendo que no lo es. Para llegar a esta conclusión, explicó que el Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos mediante la Lucha contra la Impunidad consiste en exhortar a los Estados para que adopten medidas encaminadas a que las víctimas de violaciones graves de derechos humanos tengan garantizado el derecho a la verdad, la justicia y a una debida reparación; y que dicho instrumento define como violaciones graves a las que transgreden tratados internacionales que establecen normas de derecho internacional humanitario, que reconoce como delitos conforme al derecho internacional al genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de derechos humanos que deben tipificarse como delitos (como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud). Además, en ese precedente se retoma la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que se prohíben las disposiciones que permiten la amnistía, la prescripción y las excluyentes de responsabilidad que impidan la investigación y sanción de las personas responsables de violaciones graves de derechos humanos, tales como tortura, ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas.*

A partir de lo anterior, se advierte que no hay un catálogo cerrado de las conductas que pueden considerarse como violaciones graves de derechos humanos. Aunque hay un consenso generalizado en el sentido de que califican como tales la desaparición forzada; la ejecución extrajudicial, sumaria y arbitraria; la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, lo cierto es que no son las únicas. Los estándares relatados anteriormente permitirán al Consejo de la Judicatura Federal determinar, caso por caso, si se está frente a casos de violaciones graves de derechos humanos, en los que sea idóneo concentrar juicios, en función del interés social y el orden público.

[...]

[...]



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

“2022, Año de Ricardo Flores Magón”

SECRETARÍA EJECUTIVA DE CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

DÉCIMO SEGUNDO. Consecuentemente, es necesario aclarar en qué casos procede, quién puede promover, cómo se tramita y cómo se decide sobre la idoneidad de los dos tipos de concentraciones: **(i)** la prevista en los artículos 100, penúltimo párrafo constitucional y 86, fracción XXIV, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y **(ii)** la contemplada en el artículo 13 de la Ley de Amparo. Por lo antes expuesto, es necesario brindar certeza acerca de las figuras de concentración de juicios, para lo cual en el presente Acuerdo se establecen los lineamientos relativos a su procedencia, trámite, idoneidad y providencias necesarias para su adecuada resolución.

Consecuentemente, el Consejo de la Judicatura Federal ya emitió la normatividad necesaria para atender las concentraciones de asuntos vinculados con violaciones graves de derechos humanos.

Ahora bien, como ya se dijo, en los considerandos del propio Acuerdo General se hizo referencia a dos casos. Uno de ellos es el de los lamentables hechos ocurridos los días 26 y 27 de septiembre de 2014, en Iguala, Guerrero, relativos a la desaparición forzada de jóvenes estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa.

Al respecto, se informa que para el Consejo de la Judicatura Federal es de la mayor importancia contar con la opinión de las y los familiares de las personas desaparecidas. Por ello, se han tenido diversos acercamientos con ellas. En especial, el viernes 17 de julio de 2022, hubo una reunión encabezada por el Secretario Ejecutivo de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, donde también estuvo presente el abogado de las víctimas y defensor de derechos humanos, Vidulfo Rosales, así como madres y padres de los estudiantes desaparecidos, y otros funcionarios públicos, entre ellos, la suscrita. En esa reunión, se les proporcionó una copia del Acuerdo General y se les explicó su alcance. Asimismo, se enfatizó el papel preponderante que tienen las víctimas en la concentración de juicios, pues, entre otras cuestiones, éstas pueden solicitar la concentración de asuntos vinculados con violaciones graves de derechos humanos (tanto las víctimas directas o indirectas), como se desprende del artículo 5, fracciones II y III, del Acuerdo General. Aunado a ello, conforme al diverso artículo 13, fracción V, del Acuerdo General, uno de los elementos que pueden tomarse en cuenta para determinar en qué órgano se concentrarán diversos asuntos, es el relativo a la accesibilidad al órgano jurisdiccional para las partes, especialmente en el caso de las víctimas. Al término de dicha reunión, las madres, padres y su defensor expresaron satisfacción por la existencia del Acuerdo General y su contenido. De igual forma, señalaron que analizarían cuál es la opción más idónea para ellas, con el objeto de presentar una solicitud de concentración.

30/W14NxBIK8vzIgzXhDRcg3M9RdZcyHn0pAB84Ylv8=



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

“2022, Año de Ricardo Flores Magón”

SECRETARÍA EJECUTIVA DE CREACIÓN DE NUEVOS ÓRGANOS

En espera de que esta información le sea de utilidad, le envío un cordial saludo.

Atentamente

Magistrada Ileana Moreno Ramírez
Secretaria Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos

30/WI4NxBIK8vzIgXhDRcgg3M9RdZcyHn0pAB84Ylv8=

Copia:

Maestro Arturo Guerrero Zazueta. Secretario Ejecutivo del Pleno del Consejo de la judicatura Federal. En atención al oficio SEPLE/3285/2022. Para su conocimiento.

Folio 5257-2022