

H. CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA
PALACIO LEGISLATIVO
P R E S E N T E

Los suscritos **CC. JESÚS ANGÉLICA DÍAZ QUIÑÓNEZ Y VÍCTOR ANTONIO CORRALES BURGUEÑO**; la primera, Diputada del Partido Sinaloense de esta LXIII Legislatura, y el último, ciudadano sinaloense; en ejercicio de las facultades que nos confieren el artículo 45, fracciones I y V, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, y los artículos 18 fracción I, 135 y 136 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, nos permitimos presentar ante esta Soberanía la siguiente:

Iniciativa de Decreto por el que se reforma el artículo 6, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa

FUNDAMENTACIÓN Y OBJETO

I. En atención a lo mandado por el artículo 45, fracciones I y V, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que señala que los Diputados en la Entidad y los ciudadanos sinaloenses, estamos legitimados para presentar iniciativas de Ley, con tal carácter así lo estamos ejerciendo;

II. Es función de esa Honorable Sexagésima Tercera Legislatura, revisar el orden jurídico para el Estado de Sinaloa, por lo que en atención a ello, nos estamos presentando formalmente con este documento; y

III. Que el **OBJETO** de la presente iniciativa se endereza a **reformular el artículo 6, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa, a**

fin de subsanar la relación jerárquica entre las disposiciones aplicables en materia de Desaparición Forzada.

Que en tal virtud, resulta necesario proponer esta Iniciativa y someter a su respetable consideración la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues lo que tutelan es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

Por ello, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes. Es así que, de una interpretación

armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona, a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite y que acote debidamente su actuación, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar determinadas y consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se precisó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado, no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades. De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación. Como ya se precisó anteriormente, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exige que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades constitucionalmente establecidas, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento constitucional.

De lo contrario, cuando una autoridad actúa sin estar facultado por las normas, ello se traduce en una afectación a la esfera jurídica de los gobernados, ya que ninguna autoridad puede ejercer atribuciones que no le competen ni puede conducir su actuación de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal. En otros términos, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades actúan de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional.

En esa virtud, el sistema competencial que rige el estado federal mexicano prevé en que todo aquello que no están expresamente concedido por la Ley Suprema a los funcionarios federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias. En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, sólo pueden legislar en todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que están fuera de su ámbito de competencia.

Ahora bien, el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas para el Estado de Sinaloa, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que estableció una indebida supletoriedad normativa al prever como ordenamientos con tal carácter a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte así como la demás normatividad aplicable, respecto de todo aquello que no establezca la ley local.

En este punto resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, que a la letra dispone:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...) XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; (...).”

De lo anterior, se desprende con claridad que es facultad del Congreso de la Unión expedir la Ley General en materia de desaparición de personas, en la que debe establecer, como mínimo, lo siguiente:

- Los tipos penales y sus sanciones.

- La distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.
- Las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

De esta manera se facultó constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir una ley general en los términos señalados, con lo cual se privó a las entidades federativas de la atribución con que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, manteniendo solamente aquellas facultades que el legislador federal les otorgue conforme al régimen de concurrencia y coordinación. En este orden de ideas, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual, de conformidad con su artículo 2º, tiene por objeto:

- I. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta Ley;
- II. Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;
- III. Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;
- IV. Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas;
- V. Garantizar la protección integral de los derechos de las Personas Desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; así como la atención, la asistencia, la protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición, en términos de esta Ley y la legislación aplicable;
- VI. Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y

VII. Establecer la forma de participación de los Familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas; así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación, de manera que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias”.

De lo anterior se desprende que, si bien las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos, en los supuestos que no le correspondan a la Federación, la propia Ley General establece categóricamente, conforme a su artículo 6º, que son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, con lo cual no se deja margen de regulación, ni siquiera procesal, a las entidades federativas en este aspecto.

Ahora bien, el artículo 6 de la ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa señala lo siguiente:

“Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como el Código Familiar y la Ley de Atención y Protección a Víctimas del Estado de Sinaloa y demás ordenamientos aplicables”.

En este orden de ideas, en el PAS consideramos necesario reformar le presente Ley, ya que resulta inválido que la norma local prevea que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sea supletoria de la local en esta

materia, al ser aquella la que define el contenido de esta última, siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

Los suscritos consideramos que es el Congreso de la Unión, el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquella les haya conferido. Por lo tanto, no es admisible que la redacción actual del artículo en cuestión en el que se haya dispuesto que en primer término serán aplicables las normas que expidió y, de manera residual, aquellas que emitió el Congreso Federal en uso de su facultad constitucional.

En ese mismo orden de ideas, para robustecer lo anteriormente dicho, cabe decir que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en sesión remota realizada a través del sistema de videoconferencia, invalidó el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, en las partes, en la que establecía la supletoriedad a esa ley de la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

El Pleno consideró que el legislador local no podía establecer la aplicación supletoria de dichas normas, ya que ésta fue determinada ya por el Congreso de la Unión en la Ley General en la materia. Además, se argumentó que no se podía establecer la supletoriedad de la Ley General porque sólo se debe aplicar la ley local en lo que no esté expresamente regulado en la Ley General y no al revés. Por último, se sostuvo que no era posible prever la supletoriedad del Código Nacional de

Procedimientos Penales, ya que los estados no tienen competencia para regular el proceso penal.

Por otra parte, la SCJN reconoció la validez del artículo 28, fracción IV, del mismo ordenamiento, donde se prevé que el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas contará para el ejercicio de sus facultades con el Registro Administrativo de Detenciones. El Pleno sostuvo que el legislador de Tabasco podía regular esa materia aunque ya existiera una Ley Nacional de Registro de Detenciones. En efecto, se argumentó que el artículo 133 de la Ley General faculta a los estados a mantener el registro administrativo de detenciones, el cual, debe seguir funcionando hasta que entre en vigor el Registro Nacional el 1° de abril de 2021.

Asimismo, el Pleno reconoció la constitucionalidad del artículo 105, fracción I, que, al hacer referencia al Registro Administrativo de Detenciones, remite a Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y no a la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Lo anterior debido a que la mencionada Ley General remite a la Ley Nacional en cuestión, por lo que los gobernados no tendrán duda que en materia de registros de detenciones se debe estar a lo dispuesto en la Ley Nacional.

De los argumentos anteriormente expuestos, en el PAS estimamos que existe la necesidad de reformar el artículo 6, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa, a fin de subsanar la relación jerárquica entre las disposiciones aplicables en materia de Desaparición Forzada.

Por lo que estando facultados el Honorable Congreso del Estado para expedir, reformar, adicionar, derogar y abrogar las leyes y decretos para la mejor administración del Estado, planeando su desarrollo económico y social, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de Sinaloa, y en su Ley Orgánica, se emite el siguiente:

DECRETO NÚMERO: _____

ARTÍCULO ÚNICO: Se **REFORMA** el artículo 6, de la **Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Sinaloa**, para quedar como sigue:

Artículo 6. Además de la presente Ley, son aplicables las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; **y de manera supletoria a lo no previsto en la presente Ley**, el Código Familiar y la Ley de Atención y Protección a Víctimas del Estado de Sinaloa y demás ordenamientos aplicables.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se derogan las disposiciones que se le opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

A T E N T A M E N T E

Culiacán Rosales, Sinaloa, México, a 8 de julio de 2020

POR EL PARTIDO SINALOENSE



DIP. JESÚS ANGÉLICA DÍAZ QUIÑÓNEZ

CIUDADANO SINALOENSE



C. VÍCTOR ANTONIO CORRALES BURGUEÑO