LEGISLATURA DE MICHOACÁN
El poder de la inclusión

Gaceta Parlamentaria

Tercera Época • Tomo III • 107 D • 09 de noviembre 2023.

Mesa Directiva

Dip. Laura Ivonne Pantoja Abascal
Presidencia
Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez
Vicepresidencia
Dip. Juan Carlos Barragán Vélez
Primera Secretaría
Dip. Ma. Guillermina Ríos Torres
Segunda Secretaría
Dip. Fanny Lyssette Arreola Pichardo
Tercera Secretaría

Junta de Coordinación Política

Dip. Anabet Franco Carrizales
Presidencia
Dip. J. Jesús Hernández Peña
Integrante
Dip. Mónica Lariza Pérez Campos
Integrante
Dip. J. Reyes Galindo Pedraza
Integrante
Dip. Marco Polo Aguirre Chávez
Integrante
Dip. Julieta Hortencia Gallardo Mora
Integrante
Dip. Margarita López Pérez
Integrante
Dip. Luz María García García
Integrante
Dip. Laura Ivonne Pantoja Abascal
Integrante

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Lic. Raymundo Arreola Ortega
Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Adela Paulina Bucio Mendoza
Directora General de Servicios de Apoyo Parlamentario
Lic. Salvador García Palafox
Coordinador de Biblioteca, Archivo y Asuntos Editoriales
Lic. David Esaú Rodríguez García
Jefe del Departamento de Asuntos Editoriales

La Gaceta Parlamentaria es una publicación elaborada por el Departamento de Asuntos Editoriales. *Corrector de Estilo:* **Juan Manuel Ferreyra Cerriteño**. *Formación, Reporte y Captura de Sesiones:* Gerardo García López, Juan Arturo Martínez Ávila, María del Socorro Barrera Franco, Mario Eduardo Izquierdo Hernández, Marisol Viveros Avalos, Melissa Eugenia Pérez Carmona, Mónica Ivonne Sánchez Domínguez, Moises Cruz Fonseca, Nadia Montero García Rojas, Paola Orozco Rubalcava, Perla Villaseñor Cuevas, Victor Iván Reyes Mota, Itzel Arias Martinez, Alejandro Solorzano Álvarez.

Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

Septuagésima Quinta Legislatura

Tercer Año de Ejercicio

Primer Periodo Ordinario de Sesiones

Comunicación mediante la cual el Secretario de Gobierno, por instrucciones del Gobernador del Estado, remite a esta Soberanía las Observaciones emitidas al Decreto Legislativo 459 por el que se expide la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Michoacán de Ocampo.

Dip. Laura Ivonne Pantoja Abascal,
Presidenta de la Mesa Directiva
del H. Congreso del Estado de
Michoacán de Ocampo.
Presente.

Alfredo Ramírez Bedolla, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de las facultades que al Ejecutivo a mi cargo confieren los artículos 47, 60 fracción XXIII, 62, 65 y 66 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 3°, 5°, 6° y 9° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, por su digno conducto, remito *Observaciones al Decreto Legislativo Número 459 mediante el cual se expide la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Michoacán de Ocampo,* al tenor de los siguientes

Antecedentes

Que con fecha 11 de octubre de 2023, el H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, tuvo a bien aprobar el Decreto Legislativo Número 459, mediante el cual se expide la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Michoacán de Ocampo.

Con fecha 11 de octubre del año en curso, se remitió a la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Asuntos Registrales, el citado Decreto Legislativo, a efecto de dar continuidad con el trámite correspondiente.

Que previo a su publicación, este Ejecutivo del Estado, en uso de sus facultades constitucionales, realizó la revisión de la pertinencia del contenido del Decreto Legislativo Número 459, encontrándose algunas observaciones, por lo que, de publicarse en los términos en los que se encuentra, el contenido del Decreto legislativo en cita, afectaría la armonía jurídica que prevalece en nuestro Estado.

Por lo anterior, me permito remitir a usted las presentes observaciones al Decreto Legislativo Número 459, con el fin de que no se vulneren disposiciones de orden legal, otorgando certeza jurídica a la sociedad michoacana, así como evitar una afectación en los derechos humanos de la ciudadanía y las finanzas públicas del Estado.

Que, con el propósito de continuar con el trámite legislativo, dentro del término señalado por la fracción V del artículo 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, remito las observaciones al Decreto Legislativo que nos ocupa, para los efectos señalados en la fracción VI del citado precepto legal, lo anterior, debido a que una vez revisado se encontraron las siguientes

Observaciones

Con fundamento en el artículo 37 fracciones IV, V y VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se realizan observaciones al Decreto Legislativo Número 459, mediante el cual se expide la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 11 de octubre de 2023, en los términos que a continuación se desprenden.

Única. Antes de entrar al fondo de las observaciones al Decreto Legislativo Número 459, es oportuno mencionar que el Ejecutivo del Estado es consciente de que nos encontramos ante un tema de trascendental importancia para la sociedad michoacana, y que por tanto, el objetivo de las presentes observaciones no es entorpecer el proceso legislativo ni tampoco evitar que exista una Ley que dé sustento y otorgue garantías al sistema de búsqueda de personas desaparecidas en el Estado de Michoacán de Ocampo, por el contrario, siendo sensibles y empáticos con todos los colectivos, familias y organizaciones que se dedican a la búsqueda de personas, es que nos permitimos realizar las observaciones al Decreto que contiene la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que es nuestra prioridad como Gobierno del Estado, que la normativa sea congruente con las necesidades de los ciudadanos, y que los procedimientos sean eficientes a fin de garantizarles los mejores resultados, evitando la revictimización.

El sistema de búsqueda de personas desaparecidas es fundamental por una serie de razones vitales que tienen un impacto significativo en la sociedad, los derechos humanos y el bienestar de las personas. Sabemos que la desaparición de personas es una violación grave de los derechos humanos fundamentales y, por tanto, apoyar la búsqueda de personas desaparecidas es un compromiso con la protección a la dignidad y los derechos inalienables de cada individuo, incluido el derecho a la vida y la integridad personal.

La búsqueda de personas desaparecidas es esencial para asegurar que los responsables de estas desapariciones enfrenten la justicia. Este proceso contribuye a prevenir la impunidad y a establecer un estado de derecho, pues las personas desaparecidas no son sólo estadísticas, son seres humanos con familias que los aman y se preocupan por ellos, y estos tienen derecho a no ser dañados emocional y psicológicamente por la angustia que sufren de no saber qué les ha sucedido a sus seres queridos.

La búsqueda de personas desaparecidas es un proceso que une a las comunidades y las organizaciones en torno a un objetivo común. Al trabajar juntos para resolver casos de desapariciones, se promueve la solidaridad y la cohesión social, el apoyo al sistema de búsqueda de personas desaparecidas puede impulsar la mejora de las políticas y prácticas gubernamentales en materia de seguridad y justicia, esto incluye la creación de protocolos más efectivos para abordar las desapariciones y la promoción de medidas de prevención.

La búsqueda tiene la finalidad de impedir que la desaparición se prolongue en el tiempo y, por tanto, de proteger los derechos a la libertad e integridad, la personalidad jurídica y la vida de las personas reportadas como desaparecidas. En este sentido, la Ley General de Víctimas, considera la búsqueda como una obligación fundamental para garantizar el derecho a la verdad, en atención a la cual, en casos de personas desaparecidas, es indispensable conocer su destino, paradero, o bien el de sus restos.

Tomando en consideración lo anterior, reiteramos que el Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, está consciente de la apremiante necesidad de que exista una Ley que regule el sistema de búsqueda de personas desaparecidas en nuestra entidad, y es por esto, que las observaciones y consideraciones que a continuación se señalan, tienen por objeto abonar en la medida de lo posible a la Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Michoacán de Ocampo, para evitar afectaciones a la armonía jurídica o que ésta sea inoperable en algunos puntos.

En cuanto a las observaciones, podemos iniciar señalando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir 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.

En el segundo párrafo de dicho inciso se señala que las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Por lo que, las leyes que expidan los congresos locales deben armonizarse para cumplir con su objeto y para una mejor interpretación.

En ese sentido, el título de la "Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Michoacán de Ocampo" debe ser acorde a la naturaleza de su objeto y contenido, y estar armonizado con lo que señala la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de personas, en adelante Ley General.

La Real Academia Española define como "Búsqueda" "la acción de Buscar", y a su vez, define "Buscar" como "Hacer algo para hallar a alguien o algo" / "Dirigirse hacia algún lugar" / "Hacer lo necesario para conseguir algo" / "Ir por alguien o recogerlo para llevarlo o acompañarlo a alguna parte".

De lo anterior, se desprende que el título de la Ley aprobada resulta ambiguo y genera incertidumbre jurídica, ya que se refiere únicamente a la "Búsqueda de personas" situación que no es correcta, pues en términos de la Ley General, y conforme a su artículo 4, se define como:

XVI. Persona Desaparecida: a la persona cuyo paradero se desconoce y se presuma, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito;
XVII. Persona No Localizada: a la persona cuya ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito;

Por tanto, podría interpretarse que la Ley aprobada, conforme a su denominación, regula materialmente a cualquier persona o todas las personas, o, dicho de otra forma, de la sola denominación de la Ley, se entiende que regula la búsqueda de todas las personas en cualquier contexto, independientemente de que sean posibles víctimas de delitos o no, situación que no es acorde con su objeto, el cual establece:

Artículo 1°. *La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el Estado de Michoacán de Ocampo; teniendo por objeto establecer las funciones y bases de coordinación entre autoridades estatales y municipales para buscar a las Personas Desaparecidas, ...*

Es por ello, que se considera importante establecer claramente desde el nombre de la Ley que nos referimos a la búsqueda de personas desaparecidas, pues como es evidente las leyes van dirigidas al gobernado, autoridades u operadores que la van a aplicar, por lo tanto, debe ser clara, debe evitar imprecisiones lingüísticas como la vaguedad, la ambigüedad semántica o pragmática, que genere confusión o conduzcan a interpretaciones equivocadas o a modo.

La elaboración de una norma o Ley debe ser objetiva, clara y precisa, por lo que, se considera importante

desde el punto de vista de la técnica legislativa, que el título y el objeto de la Ley sean claros y armonizados.

Continuando con las observaciones; el artículo 1 del Decreto Legislativo 459, señala lo siguiente:

Artículo 1°. *La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el Estado de Michoacán de Ocampo; teniendo por objeto establecer las funciones y bases de coordinación entre autoridades estatales y municipales para buscar a las Personas Desaparecidas, y esclarecer los hechos, prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares."*

Haciendo un análisis sintético de dicho artículo, podemos notar que este dispositivo normativo se compone de tres supuestos.
1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el Estado de Michoacán de Ocampo;
2. Teniendo por objeto establecer las funciones y bases de coordinación entre autoridades estatales y municipales para buscar a las Personas Desaparecidas, y
3. Esclarecer los hechos, prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

Por su parte, el artículo 2, también del Decreto Legislativo 459, señala:

Artículo 2°. *La presente Ley tiene como objeto:*

I. Establecer la coordinación entre las autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, así como la forma de coordinación con las autoridades de las entidades federativas y los Municipios para buscar a las personas desaparecidas, y esclarecer los hechos;
II. Prevenir, investigar y sancionar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados con la desaparición de personas;
III. Establecer los mecanismos de coordinación entre las autoridades estatales y municipales para buscar a las personas desaparecidas y esclarecer los hechos;
IV. ...

Haciendo nuevamente un análisis sintético, podemos notar que este dispositivo normativo es redundante con lo dispuesto por el artículo 1, lo que genera imprecisión y ambigüedad, pues las fracciones I y II del artículo 2, se refieren exactamente a lo mismo, es decir, ambos artículos establecen que el objeto de la Ley es establecer coordinación entre autoridades estatales y municipales para la búsqueda de personas desaparecidas, asimismo, la fracción II del artículo 2, es idéntica a lo dispuesto por el artículo 1, respecto de prevenir, investigar, sancionar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

Con lo anterior, podemos notar un conflicto normativo de imprecisión, pues los artículos 1 y 2, este último en sus primeras 3 fracciones, señalan exactamente lo mismo, pues ambos artículos determinan el objeto de la Ley.

Como parte de la técnica legislativa podemos decir que la redacción del objeto, ubicado en las disposiciones preliminares, y conforme a la estructura de un texto normativo, tiene dos finalidades, la de menor importancia puede ser el diseño, es decir, el objeto de la Ley puede señalarse en la primera o segunda disposición normativa, sin que eso afecte de manera alguna el contenido de la Ley, pero la segunda finalidad, es aún más importante, ya que se refiere a la naturaleza del objeto, que es prácticamente de lo que va a tratar la Ley, por ello, es importante que haya precisión y congruencia en el mismo.

La Ley puede tener uno o varios propósitos u objetos, sin embargo, a fin de evitar confusiones, en la redacción del Decreto Legislativo 459, se debe clarificar cual es el objeto, si el que se establece en el artículo 1, o los objetos del artículo 2, el cual presenta variables repetitivas, y una vez definido esto, se tendrá en estricto sentido cual es el de mayor importancia.

Con el fin de que la Ley propuesta guarde el orden y distribución en las partes que componen sus disposiciones, se considera que se puede establecer el objeto rector y el ámbito de aplicación de la Ley en el artículo 1, y en el artículo 2 sus finalidades o variables.

Como parte de las observaciones al objeto de la Ley propuesta con el Decreto Legislativo 459, podemos señalar que la parte normativa correspondiente a prevenir, investigar y sancionar los delitos en materia de desaparición forzada, que encontramos en la parte final del artículo 1, así como en la fracción II, del artículo 2, pueden ser considerados bajo una interpretación exegética, inconstitucionales, pues como ya se mencionó, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el Congreso de la Unión quien tiene la facultad para expedir leyes en materia de desaparición forzada de personas.

Partiendo del argumento de que la Ley General, fue expedida por el Congreso de la Unión conforme a lo señalado por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de nuestra Carta Magna, y que dicha Ley General, marca en su artículo segundo como 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. ...”

Podemos asegurar que le Ley General, ya contempla la distribución de competencias para los tres órdenes de gobierno, así como la forma de coordinación, para la prevención, investigación, sanción y erradicación de los delitos en materia de desaparición forzada de personas, y que corresponde a las entidades federativas ajustarse dentro de sus límites de competencia a las atribuciones que le señale la Ley General.

Cobra relevancia lo anterior, cuando nos percatamos de lo que señala el artículo 25 de la Ley General, que a la letra dice:

Artículo 25. *La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades de las Entidades Federativas en los casos no previstos en el artículo anterior.*

Esto nos deja manifiesto que la competencia en la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de desaparición forzada, de las entidades federativas, es excluyente y no originaria, es decir, solamente procederá en los casos no previstos en el artículo 24 de la Ley General.

Con estas consideraciones, la redacción del artículo 1 en su parte final y la fracción II, del artículo 2 de la Ley que se observa, no puede establecer acciones que ya se encuentran en una Ley General, específicamente en materia de investigación y sanción de delitos que solo el Congreso de la Unión tiene facultad para tipificar y penalizar.

Esto, podría conducir a una acción de inconstitucionalidad, por contravenir a una disposición constitucional, pues la redacción actual que propone el Decreto Legislativo 459, interpretada con el método exegético o en su literalidad textualmente señala que uno de sus objetivos es establecer las funciones para prevenir, investigar y sancionar los delitos en materia de desaparición forzada, sin hacer mención en ningún momento que esta competencia deriva de lo que dispone la Ley General.

Cabe señalar que el artículo 12 de la Ley en observación, sí se ajusta a lo dispuesto por la Ley General, por lo que nos vemos en un conflicto, en el cual, el objeto de la Ley se encuentra viciado y con posibilidades de ser declarado inconstitucional, mientras que el artículo 12 sí fue redactado como lo exige la norma General.

Artículo 12. *Los delitos en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y de los delitos vinculados con la desaparición de personas, serán investigados, perseguidos y sancionados de acuerdo con las disposiciones generales, los criterios de competencia y las sanciones, previstas por la Ley General, en el ámbito de la competencia concurrente que dicha Ley establece.*

Por esta consideración, se manifiesta que es necesario que la redacción del artículo 1, o en su defecto la fracción II del artículo 2, según se determine cual será el artículo que albergue el objeto de la Ley, sea redactado en los mismos términos que se señalan en el artículo 12, donde sí se hace referencia a que la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de desaparición forzada de personas, será conforme a los criterios de competencia que señala la Ley General.

Como otro punto de observación, nos referimos a la idoneidad en las menciones de diversas normas y documentos jurídicos, toda vez que el Decreto Legislativo 459, en los artículos 3, 5, 7, 11, 33 y 59 de la Ley en estudio y análisis, se denominan de diversas formas para referirse al mismo documento, algunas de ellas de manera incorrecta, como:

1. En el artículo 3, en la fracción XXI, se señala “ XXI. Protocolo Homologado de Búsqueda: Al Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas;” mientras en el artículo 33, se señala “I. Generar la metodología para la búsqueda inmediata considerando el Protocolo Homologado para la Búsqueda Personas Desaparecidas y otros existentes”.

Respecto de este punto, podemos señalar que en el artículo 33 no respeta la definición establecida en el artículo 3 y, asimismo, que la definición de Protocolo Homologado de Búsqueda, no se señala el nombre completo el cual es: Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de octubre de 2020, por Acuerdo SNBP/002/2020, emitido por el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas).

2. En el artículo 5, se hace mención del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, mientras en el artículo 59 solamente se menciona “el Código Penal del Estado”
3. En el artículo 7, se menciona como Protocolo Especializado en Búsqueda de Personas Menores de 18 años de edad, cuando lo correcto es Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes y Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de julio de 2021, por Acuerdo SNBP/002/2021, emitido por el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas).

4. En el artículo 11, no solamente tenemos un conflicto por el nombre incorrecto, sino incompleto, lo que genera vaguedad en la interpretación y aplicación de la norma jurídica, pues el segundo párrafo de dicho artículo señala lo siguiente:

La de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prestará servicios de asesoría a los familiares de Niñas, Niños y Adolescentes desaparecidos, sin perjuicio de los servicios que preste la Comisión de Búsqueda o la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Como podemos notar existe un vacío en la redacción, pues no se precisa de manera clara a que se refiere, si al nombre de una Ley o una unidad administrativa, por lo que dicho vacío se puede interpretar como:

La _(Procuraduría)___ de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Atendiendo al contexto del enunciado, lo correcto sería Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema DIF Michoacán, sin embargo, la propia Ley debe ser clara y no estar sujeta a interpretaciones.

Vale la pena hacer mención que establecer títulos incompletos o imprecisos de leyes, nombres de organismos o dependencias, conduce a la incertidumbre jurídica, y contraviene los principios de Legalidad y Certeza Jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los derechos fundamentales de Legalidad y Seguridad Jurídica, otorgan certeza al gobernado para que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados de cualquier acto lesivo que, en su perjuicio pudiera generar el poder público, sin mandamiento de autoridad competente, fundado, motivado y acorde con los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la claridad de las normas jurídicas representa una condición esencial e imprescindible para dar certidumbre jurídica a los particulares, y busca evitar cualquier tipo de oscuridad, ambigüedad, vaguedad, confusión, contradicción o imprecisión del texto legal. Asimismo, la expectativa de este derecho debe alcanzarse cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encausen el ámbito de su actuación.

Continuando con las imprecisiones que afectan la certeza jurídica, nos encontramos con lo dispuesto por la fracción II del artículo 21 del Decreto Legislativo 459, el cual señala:

Artículo 21. *Las autoridades que forman parte del Sistema de Búsqueda deberán:*

I. ...
II. Expedir, implementar y ejecutar los lineamientos que regulen el funcionamiento de los registros y el Banco Nacional, contemplados en esta Ley y la Ley General;
III. ...

Como se puede leer, esta fracción señala que corresponde a las autoridades del sistema de búsqueda estatal, expedir lineamientos que regulen el funcionamiento del Banco Nacional.

Lo anterior es una imprecisión importante ya que, el "Banco Nacional" se refiere al Banco Nacional de Datos Forenses, el cual es la herramienta del Sistema Nacional que concentra las bases de datos de las Entidades Federativas y de la Federación. Y conforme al artículo 119 de la Ley General, este Banco Nacional de Datos Forenses está a cargo de la Fiscalía General de la República, y conforme al último párrafo del mismo artículo "La Fiscalía emitirá los lineamientos para que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno remitan dicha información de forma homologada".

Por esta consideración, es que debe eliminarse la atribución de expedir los lineamientos que regulen el funcionamiento del Banco Nacional, pues es atribución de la Fiscalía General de la República, conforme a la normativa anteriormente expuesta.

Como próximo punto de observaciones, haremos mención del artículo 41 del Decreto Legislativo 459, el cual, en varias de sus fracciones, le señalan atribuciones a la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo, atribuciones que son equiparables con actos de investigación, y que conforme lo dispuesto por la Constitución Federal, su regulación es exclusiva del Congreso de la Unión, a través del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en la fracción XXI, inciso c), como atribución del Congreso de la Unión, el expedir "La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común".

Teniendo en consideración lo anterior, el Código Nacional de Procedimientos Penales, es el único instrumento jurídico, que puede determinar los actos y normas que deben observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos.

El Decreto Legislativo 459, señala en el artículo 41, que la Fiscalía Especializada tendrá además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán y su Reglamento, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

Artículo 41. ...

I. ...
VII. ...Solicitar directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, en los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales;

Dicho texto constituye una violación a lo dispuesto por la Constitución Federal y vulnera el objeto del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues le señala atribuciones a la Fiscalía Especializada, de carácter procedimental, dado que le otorga atribuciones para realizar actos de investigación que ya se encuentran señalados en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y dichas atribuciones son exclusivas del titular de la Fiscalía General del Estado.

Lo anterior se demuestra con lo que dispone el artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual señala:

Artículo 303. *Localización geográfica en tiempo real y solicitud de entrega de datos conservados*

Cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentra relacionada con los hechos que se investigan, el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, podrá solicitar al Juez de control del fuero correspondiente en su caso, por cualquier medio, requiera a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesaria a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación. Los datos conservados a que refiere este párrafo se destruirán en caso de que no constituyan medio de prueba idóneo o pertinente.
...

En el caso específico de Michoacán, siguiendo lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, el 23 de julio de 2021, el Mtro. Adrián López Solís, Fiscal General del Estado, emitió el Acuerdo Número 9/2021 por el que se delegan facultades en materia de intervención de comunicaciones privadas, localización geográfica en tiempo real, solicitud de entrega de datos conservados, y su ratificación ante el órgano jurisdiccional competente, en favor de los titulares de Fiscalía Coordinadora, Fiscalías Regionales, Fiscalías o Unidades Especializadas, Centro de Justicia Integral para las Mujeres y Agencia de Inteligencia Criminal.

Así pues, el Decreto Legislativo 459, no puede otorgar facultades para solicitar directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados a la fiscalía especializada, pues esta atribución es exclusiva del Fiscal, o bien en quien éste delegue dicha atribución, y aunque el acuerdo 9/2021, ya le dé atribuciones a la fiscalía especializada por medio de la delegación de funciones, lo cierto es que, dejar dicha fracción significa vulnerar la facultad delegatoria del fiscal y atentar contra el Código Nacional de Procedimientos Penales, y atentar contra la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Situación similar, ocurre con las fracciones XIV y XVIII, del artículo 41 del Decreto Legislativo 459, que a la letra dicen:

XIV. Solicita al Juez de Control competente las medidas cautelares que sea necesarias, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales;
XVIII. Solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes la autorización para la realización de las exhumaciones en cementerios, fosas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cadáveres o restos humanos de Personas Desaparecidas;

Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, señala:

Artículo 131. *Obligaciones del Ministerio Público*

XIX. Solicitar las medidas cautelares aplicables al imputado en el proceso, en atención a las disposiciones conducentes y promover su cumplimiento;"

Artículo 153. *Reglas generales de las medidas cautelares*

Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.

Corresponderá a las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas, para medidas cautelares, vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

Artículo 154. *Procedencia de medidas cautelares*

El Juez podrá imponer medidas cautelares a petición del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, en los casos previstos por este Código, cuando ocurran las circunstancias siguientes: ...”

Artículo 252. *Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de control*

Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:

I. La exhumación de cadáveres;
II. ...

Como podemos apreciar, las fracciones XIV y XVIII del artículo 41 de la Ley en observación y análisis, dan atribuciones procedimentales a la fiscalía especializada que son de exclusiva regulación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El artículo 41 del Decreto Legislativo 459, señala en la fracción XXI, como atribución de la Fiscalía Especializada, la siguiente:

Celebrar convenios de colaboración o cooperación, para el óptimo cumplimiento de las atribuciones que le corresponden de conformidad con la presente Ley;

Esta fracción, atenta contra lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, el cual señala como atribución del titular de la Fiscalía General:

Coordinar acciones y suscribir convenios con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, para el desarrollo de acciones conjuntas, de fortalecimiento institucional y de cumplimiento de los fines institucionales.

Firmar convenios de colaboración con las instituciones de seguridad pública, la Comisión Nacional de Atención a Víctimas y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, a efecto de unificar y articular los servicios de atención a las víctimas y ofendidos del delito.

Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas para garantizar a los imputados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, así como a todas aquellas personas que así lo requieran, la disponibilidad de intérpretes y traductores.

Como se puede notar, es atribución del titular de la Fiscalía General del Estado, el suscribir los convenios que correspondan a conforme a la legislación aplicable y, por tanto, a fin de evitar conflictos de competencia interna entre el fiscal general y las fiscalías especializadas, se considera necesario el no dar atribuciones de suscripción de convenios a las fiscalías especializadas, sin la autorización de su superior jerárquico administrativo, como es el caso del Fiscal General.

En similitud con lo expuesto, el artículo 43 del Decreto Legislativo 459, señala:

Artículo 43. *El servidor público que sea señalado como imputado por el delito de desaparición forzada de personas, y que por razón de su encargo o influencia pueda interferir u obstaculizar las acciones de búsqueda o las investigaciones, podrá ser sujeto de medidas cautelares como la suspensión temporal de su cargo, entre otras, por la autoridad jurisdiccional competente de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales.*

Esta medida cautelar que propone el artículo 43, no solo constituye un acto procedimental, pues señala cual medida cautelar aplicar cuando se trate de servidores públicos, sino que además invade la competencia del propio Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece en el artículo 155, lo siguiente:

Artículo 155. *Tipos de medidas cautelares*

A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

I. a la IX. ...
X. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;
XI. a la XV. ...

Por lo que, para no vulnerar otras disposiciones legales, el artículo 43, no debe mencionar la suspensión temporal del cargo, pues esta medida ya se encuentra regulada por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por estas razones, se considera que, de conservarse las fracciones antes señaladas del artículo 41 y el texto señalado del artículo 43, se estaría vulnerando el texto Constitucional Federal, se invadiría la competencia del Código Nacional de Procedimientos Penales y se violarían las atribuciones del Fiscal General del Estado, así como la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo.

Como siguiente punto de observaciones, nos referimos al artículo 67 y al artículo transitorio Décimo Primero del Decreto Legislativo 459, los cuales señalan respectivamente:

Artículo 67. *...*

Los municipios deberán armonizar su regulación sobre panteones para garantizar que el funcionamiento de las fosas comunes cumpla con el estándar establecido en el párrafo anterior.

Décimo Primero. *Los Ayuntamientos y el Concejo Mayor de Cheran, dentro de los noventa días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán armonizar su regulación sobre panteones para garantizar que el funcionamiento de las fosas comunes cumpla con el estándar establecido en esta Ley.*

Como es evidente, el contenido del segundo párrafo del artículo 67 y artículo transitorio décimo primero, son exactamente el mismo, lo cual permite que el segundo párrafo del artículo 67, pueda ser suprimido, pues conforme a la técnica legislativa y a las obligaciones para la redacción de una Ley, su contenido no constituye una norma de carácter objetivo, sino que tiene elementos transitorios, por lo que basta que se contemple en los artículos transitorios la indicación de modificar la regulación de panteones, y no que se encuentre en un artículo que una vez cumplida su disposición transitoria habrá de derogarse pues estará materialmente satisfecho y no tendrá cabida en la Ley.

Así que, tomando en consideración que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, tiene como objeto regular el ejercicio de las atribuciones que corresponden a los Municipios del Estado, y con el fin de establecer de manera ordenada las competencias y ámbitos de aplicación de las normas, lo correcto es que esta disposición no se establezca en un artículo ordinario de la Ley, solo en el artículo transitorio Décimo Primero como ya lo tiene establecido.

Como siguiente punto de observaciones, señalaremos que el artículo 90, del Decreto Legislativo 459, a la letra dice:

Artículo 90. *La Fiscalía Especializada puede otorgar, con apoyo de la Comisión Estatal de Víctimas, como medida urgente de protección la reubicación temporal, la protección de inmuebles, la escolta de cuerpos especializados y las demás que se requieran para salvaguardar la vida, integridad y libertad de las personas protegidas a que se refiere el artículo anterior, conforme a los procedimientos y con las autorizaciones aplicables.*

Inicialmente podemos notar, que se pretende introducir el concepto de "medida urgente de protección", sin embargo, esta concepción no es novedosa, ya que fue trasladada de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual si bien es de carácter General, y observancia en toda la República, lo cierto es que, dicha Ley establece la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, y en el caso de Michoacán, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas Estatal, no contempla la figura de las medidas urgentes de protección, sino que solamente señala las medidas preventivas y medidas de protección extraordinarias.

Por lo tanto, podemos advertir que la figura de la medida de protección para enfrentar el riesgo, fue trasladada de manera literal de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que opera a nivel nacional, sin embargo, la incorporación de esta medida al Decreto Legislativo 459 se encuentra descontextualizada, ya que aquella aplica exclusivamente para personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo, en cambio, la Ley Estatal observada lo establece de manera general para todas las victimas indirectas de desaparición.

Aunado a todo lo anterior, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cuenta con un mecanismo, el cual se encuentra integrado por una Junta de Gobierno como órgano máximo, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional, y es operado por la Secretaría de Gobernación, con lo cual se demuestra un andamiaje administrativo complejo cuya finalidad es actuar de manera inmediata en la protección de los derechos a la vida y la dignidad, asegurando a través de medidas preventivas, de protección o urgentes, la integridad de la persona peticionaria, pero de carácter temporal, hasta en tanto se resuelva su situación conforme lo determine la Unidad de Evaluación de Riesgos.

Con esto, podemos notar que la autoridad que emite las medidas de protección para enfrentar el riesgo, es la Junta de Gobierno, tal y como lo establece el artículo 8, en su fracción I de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que a la letra reza:

Artículo 8°. *La Junta de Gobierno contará con las siguientes atribuciones:*

Determinar, decretar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las Medidas Preventivas y las Medidas de Protección, a partir de la información elaborada por las unidades de la Coordinación;

Para lo anterior, cuenta con una Unidad de Evaluación de Riesgos, como lo señala el artículo 21 de la referida Ley.

Artículo 21. *La Unidad de Evaluación de Riesgos es el órgano auxiliar, de carácter técnico y científico de la Coordinación que evalúa los riesgos, define las Medidas Preventivas o de Protección, así como su temporalidad y contará con las siguientes atribuciones:*

I. Elaborar el Estudio de Evaluación de Riesgo;
II. Definir las Medidas Preventivas o las Medidas de Protección;
III. Dar seguimiento periódico a la implementación de las Medidas Preventivas o de Protección para, posteriormente, recomendar su continuidad, adecuación o conclusión; y,
IV. Las demás que prevea esta Ley.

Como vemos, el otorgar las medidas de protección, requiere de un proceso complejo y del trabajo coordinado de todos los actores de las leyes para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a nivel nacional y estatal, en el cual, conforme a la normativa local las medidas de protección extraordinarias, aplican de manera temporal, en lo que la federación a través de las medidas urgentes garantiza la integridad del peticionario.

Por lo tanto, el establecer dichas medidas urgentes, pero de manera descontextualizada, en la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado, generará muchos conflictos en la aplicación efectiva lo cual provocará que sea inoperante, puesto que solamente pretenden trasladarse de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, pero sin tomar en cuenta su naturaleza, la cual es señala por el artículo 30 de dicha norma.

Artículo 30. *Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección deberán reducir al máximo la exposición al riesgo, serán idóneas, eficaces y temporales, ...*

Finalmente, como último punto de observación, el artículo 91 del Decreto Legislativo 459, señala:

La Fiscalía Especializada puede otorgar, con apoyo de la Comisión Estatal de Víctimas, como medida de protección para enfrentar el riesgo, la entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital, instalación de sistemas de seguridad en inmuebles, vigilancia a través de patrullajes, entrega de chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados, y demás medios de protección que se requieran y que deberán estar en óptimas condiciones para salvaguardar la vida, integridad y libertad de las personas protegidas a que se refiere esta Ley, conforme a la legislación aplicable.

Tal como se mencionó en la observación al artículo 90, podemos notar, que se pretende introducir el concepto de "medida de protección", como un concepto trasladado de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual establece la existencia de las medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección, sin embargo, como ya se manifestó, introducir este concepto de manera descontextualizada en lugar de acarrear beneficios, traerá perjuicios no solo es la operatividad, sino en el funcionamiento de dichas medidas, pues en el caso de Michoacán, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas Estatal, no contempla la figura de las medida de protección, sino que solamente señala las medidas preventivas y medidas de protección extraordinarias.

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que opera a nivel nacional, señala como medida de protección en el artículo 33:

Artículo 33. *Las Medidas de Protección incluyen: I) Entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital; II) Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona; III) Chalecos antibalas; IV) Detector de metales; V) Autos blindados; y VI) Las demás que se requieran.*

Como vemos, dicho artículo fue trasladado al Decreto Legislativo 459, sin observar las circunstancias reales de nuestro Estado, en materia presupuestaria y administrativa, ya que estas medidas aplican exclusivamente para personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo, y a través del mecanismo que ofrece la propia Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Como ya se mencionó, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cuenta con un mecanismo, en el que participan una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo, una Coordinación Ejecutiva Nacional, la Secretaría de Gobernación y la Unidad de Evaluación de Riesgos.

Cabe hacer mención que adicionalmente a lo ya expuesto, sobre la ineficacia e inoperatividad de estas medidas de protección, existen otros elementos que hacen imposible el cumplimiento del artículo 91, en los términos siguientes.

Artículo 91. *La Fiscalía Especializada puede otorgar, con apoyo de la Comisión Estatal de Víctimas, ...*

De la anterior disposición se observa la imprecisión para establecer de manera clara, a quien le corresponde financieramente la obligación de garantizar la medida de protección contra el riesgo, ya que dicha ambigüedad podría generar un conflicto de competencias entre ambas instituciones en perjuicio de las víctimas.

Para que pueda garantizarse el cumplimiento en la aplicación integral de la medida de protección para enfrentar riesgos, principalmente en la adquisición del equipo celular, radio o telefonía satelital, instalación de sistemas de seguridad en inmuebles, chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados, es necesario que se destine de manera permanente en cada ejercicio fiscal la asignación presupuestaria para su cumplimiento.

De la revisión del Decreto Legislativo 459, se observa que en ningún artículo se hace referencia a la distribución, destino o adecuación de recursos o presupuestal, con lo cual, no solamente se deja en incertidumbre al artículo 91, para la adquisición de las medidas de protección, sino que también, directamente incumple lo dispuesto por los artículos transitorios Décimo Séptimo y Vigésimo de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, comprometiendo toda la operatividad del sistema de búsqueda de personas en el Estado.

Décimo Séptimo. *Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto para las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se cubrirán con los recursos que apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate.*

Las Legislaturas de las Entidades Federativas, en los términos de la legislación aplicable, deberán destinar los recursos para el cumplimiento de las obligaciones que les competen en términos del presente Decreto.

Vigésimo. *En tanto las Entidades Federativas se encuentren en la integración de sus Comisiones de Búsqueda, las obligaciones previstas para estas Comisiones en la Ley serán asumidas por la Secretaría de Gobierno de cada entidad.*

Asimismo, las Entidades Federativas deberán realizar las previsiones y adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en este Decreto.

Esta omisión de contemplar las adecuaciones presupuestarias, en el Decreto Legislativo 459, aplica también para la imposición de medidas preventivas o urgentes que contempla la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual en sus artículos 48 y 50, dispone justamente que deben existir los recursos necesarios para su efectiva aplicación.

Artículo 48. *Para cumplir el objeto de esta Ley, la Secretaría de Gobernación deberá prever los recursos necesarios en el anteproyecto de presupuesto de cada ejercicio fiscal para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.*

Artículo 50. *Los recursos previstos se destinarán exclusivamente para la implementación y operación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección y la realización de los demás actos que establezca la Ley para la implementación del Mecanismo, tales como evaluaciones independientes.*

Por tanto, si no se contemplan recursos, tanto para las medidas de protección de los artículos 90 y 91, así como, para la implementación de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecida del Estado, nos encontraremos frente a una norma no solo inoperable sino ineficaz.

Por todas estas consideraciones, y recociendo la importancia y trascendencia que tiene para la sociedad michoacana el problema de la desaparición forzada y la búsqueda de personas, y considerando que los términos del Decreto analizado, deben ser modificados para su eficaz aplicación en la realidad jurídica, no se considera viable su promulgación, hasta en tanto, se atiendan dentro del proceso legislativo las observaciones que han quedado previamente establecidas.

Lo anterior se hace de su conocimiento, con la finalidad de propiciar mayor legalidad, certeza y seguridad jurídica sobre los asuntos de particular interés del Estado.

Sin otro particular, reitero a usted, la seguridad de mi distinguida consideración.

Morelia, Michoacán de Ocampo, a 30 de octubre de 2023.

Atentamente

Alfredo Ramírez Bedolla
Gobernador Constitucional del Estado

Elías Ibarra Torres
Secretario de Gobierno

HEREDAMOS LIBERTAD LEGAREMOS JUSTICIA SOCIAL