

4.2 El fenómeno de las personas desaparecidas en el estado de Nuevo León: su aparato jurídico como deber constitucional

Jesús Américo Salazar Matrán

Luis Miguel Jiménez Lozano

DOI: <https://doi.org/10.56643/Editorial.LasalleOaxaca.17.c95>

SUMARIO 4.2.1 Entorno jurídico de los derechos humanos en materia de personas desaparecidas: un deber constitucional. 4.2.1.1 Justicia social, la finalidad principal de la Constitución posrevolucionaria. 4.2.1.2 Desaparición forzada de personas. el derecho a no ser víctima de desaparición forzada comprende el derecho a la búsqueda como parte de su núcleo esencial. 4.2.2 Contexto internacional y nacional en el marco de las personas desaparecidas y su relación con los derechos humanos. 4.2.3 Realidad social y jurídica en Nuevo León. 4.2.4 Análisis estructural de la ley en materia de personas desaparecidas del Estado de Nuevo León. 4.2.5 Reflexiones finales. 4.2.6 Referencias.

4.2.1 Entorno jurídico de los derechos humanos en materia de personas desaparecidas: un deber constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo ordenamiento jurídico existente en la nación y su finalidad es perseguir la justicia social. Este documento de orden público se ha transformado con el paso del tiempo. La Constitución que actualmente utilizamos ha ido evolucionando conforme al reconocimiento que se ha otorgado a los derechos sociales que hoy en día hacemos valer. Estas referencias sirven para esclarecer el proceso constitucional experimentado por México a lo largo de los años transcurridos desde su Independencia hasta la actualidad. Por eso se considera importante hacer una breve revisión del surgimiento de la Constitución vigente del 5 de febrero de 1917.

4.2.1.1 Justicia social, la finalidad principal de la Constitución posrevolucionaria

¿Qué es la justicia social? Según el portal de internet del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la justicia social supone como “la igualdad de oportunidades y en los derechos humanos, más allá del concepto tradicional de justicia legal” (2020).

Aunque en la doctrina existan algunos conceptos sobre la justicia social, lo cierto es que es complicado buscar un significado universal, empezando por la propia definición de justicia. Los estudiosos del derecho vemos, escuchamos y hablamos sobre este concepto día con día, pero son muy pocas las personas que logran descifrar la magnitud de la justicia. El mismo Kelsen, en su ensayo “¿Qué es la justicia?”, batalló para hallar un significado que allanara el concepto a los demás, pero no es una tarea fácil. Ahora bien, si al concepto de justicia le agregamos el adjetivo de social, las cosas podrán ser muy distintas. Es todo un reto para cualquier persona que estudia derecho, pero, curiosamente, es algo de lo que se nos impregna desde que somos estudiantes hasta que egresamos de la licenciatura.

Jorge Carpizo afirma que “la tesis fundamental de la Constitución mexicana de 1917 fue, es y continúa siendo la realización de la justicia social, que todos los mexicanos puedan [aspirar a] una existencia digna; con suficientes satisfactores económicos, sociales y culturales, con respeto a sus derechos y libertades. Esta tesis fundamental aún resulta una meta a conseguir”. (El Congreso Constituyente de 1916 -1917 y la nueva Constitución, 2016).

Parece oportuno brindar al lector una definición de justicia social concreta y sencilla de entender. La justicia es la manifestación por excelencia del derecho positivo, en la que convergen los derechos y obligaciones de los individuos que interactúan en una comunidad. La justicia social es esa manifestación por excelencia que beneficia a un interés colectivo legítimo. El alcance máximo de esta libertad que se goza es precisamente, el propósito fundamental de la llamada justicia social.

Lo expuesto se comprende a la perfección a partir de dos elementos esenciales, el primero, el entorno social que vivía México durante los años de 1910 en adelante, y el segundo, las necesidades jurídicas demandadas en esos tiempos, como la libertad, la justicia y la democracia. Las luchas sociales de poca mexicanas y mexicanos con valor dieron como resultado una Constitución mexicana vigente, vanguardista, con fundamentos en los derechos humanos y el establecimiento de un régimen federal y democrático.

Después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el artículo primero constitucional mexicano dice textualmente:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. [...] Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. [...] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (2023).

A la luz de esta reforma, se introducen múltiples adecuaciones al texto constitucional y cada una de las mismas conlleva implicaciones de carácter inconmensurable, lo que de igual manera implica que cada párrafo adherido tiene la capacidad de revolucionar las relaciones sociales. El párrafo primero (citado con anterioridad) establece que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, como también de las garantías para su protección, y que en conjunto su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que se fijen en el propio texto de la Ley fundamental (Meza, Juan, 2012).

Por lo anterior, el Estado se ve obligado a garantizar la protección más amplia en los derechos humanos de todas las personas, tutelando un derecho fundamental que se denomina como “seguridad jurídica”, siendo ésta una garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo, nacional o extranjero (Pina, 2019).

La seguridad jurídica, por tanto, se expresa en mandatos de carácter formal con respecto a la actuación del Estado y de sus órganos, preservando la idea de la división de poderes como sujeción funcional a una serie de “reglas de juego”, cuyo objetivo es preservar la libertad de las personas que habitan en el propio Estado (Carbonell, 2019).

Es la tutela del Estado hacia sus habitantes. Supone dotar de herramientas y medios para la defensa de los abusos de los ejercidos por particulares y de la autoridad. La seguridad jurídica refleja una composición estatal vanguardista y democrática, una característica de los países con libertad y soberanía. No hay que confundir este concepto con seguridad pública, sino percibirlo como el derecho al acceso a la justicia que el Estado está obligado a garantizar a sus ciudadanos.

Durante 2017, bajo la administración del presidente Peña Nieto, se promulgó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, misma que surge con el fin de contar con un marco legal que regule de manera integral la atención al grave problema de desaparición de personas y establecer las obligaciones que el Estado mexicano tiene en la materia (Ramírez, 2018). Se trata de un ordenamiento que llegó para protocolizar todas las desapariciones que suceden en México, pero que en la actualidad dista de ser el instrumento que facilitará los procesos de búsqueda y solucionará el problema.

La desaparición forzada de personas y la desaparición cometida por particulares son algunos de los grandes retos afrontados por el Estado mexicano, ya no se hable de las causas que atañen esta problemática, sino de las consecuencias de los limbos jurídicos que atrapan a las personas. Tal y como se puede observar en el siguiente resumen de esta tesis jurisprudencial, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, bajo su criterio, que el derecho a no ser víctima de desaparición forzada comprende el derecho a la búsqueda como parte de su núcleo esencial.

4.2.1.2 Desaparición forzada de personas. El derecho a no ser víctima de desaparición forzada comprende el derecho a la búsqueda como parte de su núcleo esencial

El caso sucedió en el estado de Veracruz, donde se suscitaron una serie de desapariciones durante operativos policiales, incluyendo la de un adolescente de 16 años que fue sacado de su trabajo por un grupo de policías y civiles. A pesar de los esfuerzos de su madre por obtener información, su paradero sigue siendo desconocido. Debido a la falta de progreso en la investigación por parte del Ministerio Público, los familiares solicitaron ayuda al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, que exigió al Estado mexicano tomar medidas para encontrar a las personas desaparecidas. Esto incluye la obligación del Estado de realizar todas las acciones necesarias para determinar su paradero, presumiendo que están vivas y garantizando la dignidad en el manejo de sus restos en caso de fallecimiento. La Suprema Corte se pronunció a favor del pronunciamiento del Comité. (tesis de jurisprudencia 35/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de 10 de noviembre de 2021).

El Estado mexicano adopta un sistema jurídico de convencionalidad moderno; esto quiere decir que la nación se adhiere a los tratados internacionales de los que forma parte y, en consecuencia, acata las indicaciones o recomendaciones que otros Estados o jurisdicciones extranjeras emitan hacia México. Algo similar fue lo que sucedió en el caso anterior, en el que, conforme a la Convención Internacional de Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, se obligó a que el Estado mexicano realizara las acciones pertinentes para la localización de unas personas de Veracruz.

Lamentablemente, aunque es una realidad que cuesta aceptar, la corrupción y la pésima estrategia de seguridad de las entidades federativas y nacionales ha hecho que los números en materia de desaparición de personas vayan en aumento. La tesis anterior refleja el pésimo actuar de las autoridades. Es vergonzoso que un organismo internacional tenga que decir qué hacer cuando una persona desaparece, sólo expone lo que ya muchos sabemos, en México abundan la mediocridad, la corrupción y el poco profesionalismo en los protocolos de investigación.

Es comprensible que existe un enojo colectivo de los ciudadanos hacia el estado mexicano, por los tantos casos que han quedado impunes. Para algunos son

sólo sentimientos, pero para otros, son hijos, hermanos, amigos, en fin, la lista es larga. Observamos que la Suprema Corte fue muy limitada en su respuesta al prONUnciamiento que externado por el Comité de las Naciones Unidas. Quizá esa respía, es la respuesta a porqué suceden estas acciones violentas día con día. La colectividad legítima debe estar por encima de cualquier situación que nazca de una comunidad nacional o extranjera.

4.2.2 Contexto internacional y nacional en el marco de las personas desaparecidas y su relación con los derechos humanos

En el punto anterior se trató de conocer brevemente el control de convencionalidad, una medida constitucional, pero sobre todo garante de los derechos humanos, que trasciende las fronteras nacionales. De hecho, esto puede visualizarse a modo como una consecuencia directa que, en México, llevó a la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011. En las siguientes líneas se tratará de precisar la funcionalidad de este control de convencionalidad y los efectos de éste que repercuten en el ámbito internacional.

Para continuar, resulta conveniente definir qué es el control de convencionalidad. Un sinfín de tratadistas en la materia han expresado su opinión al respecto. Llama mucho la atención lo afirmado por Miguel Carbonell, quien comenta que el control de convencionalidad es la consecuencia directa del deber de los Estados de tomar todas las medidas necesarias para que los tratados internacionales que han firmado se apliquen cabalmente (Carbonell, 2019).

En palabras simples para el lector, la convencionalidad radica esencialmente en la incorporación, respeto y procuración del cumplimiento de los convenios establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forme parte. Así, a través de un ejercicio de derecho comparado, se garantiza la normatividad que mejor asegure los principios fundamentales de los derechos humanos y su correcta aplicación, lo que debe asegurarse a cualquier persona por el simple hecho de ser humana. Esta virtud del derecho positivo mexicano, se expresa en el artículo 133 de la Constitución Federal.

Antes de continuar con el siguiente punto, consideramos relevante observar el actuar del Poder Judicial mexicano ante esta nueva forma de impartición de justicia, consecuencia de la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011.

Mediante este criterio jurisprudencial mexicano se puede analizar lo que se trató de explicar en la definición anterior.

CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. SUS CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.

La defensa de los derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los descritos en los convenios internacionales se concreta mediante instrumentos legales al tenor, con los cuales se limita el poder de las autoridades; así, el control constitucional hace específica la necesidad de privilegiar y hacer eficaz el respeto a las prerrogativas señaladas por la Constituyente. Los medios para lograr su prevalencia en el Estado mexicano son el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales; por su parte, el control de convencionalidad, en su modalidad de difuso, tiene el deber de analizar la compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que deben aplicarse a un caso concreto y los derechos humanos establecidos en la Carta Magna y los tratados internacionales, así como aquellos orientados por la jurisprudencia que sustente la Corte Interamericana de Derechos Humanos (scjn, 2012).

La tesis señala, en un sentido amplio, que los jueces y todas las autoridades del país —México—, deben interpretar la normativa jurídica a la luz de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Deberá prevalecer el principio pro-persona para dar la mayor y mejor protección a quien lo requiera.

Aquí se muestra otra ejemplificación de lo explicado con anterioridad. En este criterio jurisprudencial se confirma el valor de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ejercicio judicial mexicano.

SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.

El Estado Mexicano ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por ello, cuando ha sido parte en una controversia o litigio ante esa jurisdicción. La sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada, correspondiéndole exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado Mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún como tribunal constitucional, no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta, o si excede en relación con las normas que rigen su materia y proceso. Por tanto, la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos (scjn, 2011).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, derivadas de casos en los que México haya sido parte, son obligatorias “en sus términos”. La precisión de que la obligatoriedad se da “en sus términos” significa que las sentencias de la Corte Interamericana deben ejecutarse sin cuestionar ninguna de sus partes, sin añadir o quitar ningún elemento y sin regatear todos los actos que se deben realizar para que la sentencia se dé por cumplida. Los órganos internos no pueden cuestionar, de acuerdo con este criterio, ni la competencia de la Corte IDH ni el alcance con el que se ejerce. La sentencia contiene una “cosa juzgada” que simplemente debe ser aplicada (2019).

La poca fuerza vinculatoria de las sentencias de la Corte Interamericana hace que se debilite por un lado el control de convencionalidad, pero también fortalece la soberanía nacional. Ciertamente es que tan sólo la última sentencia de la Corte, sobre la prisión preventiva oficiosa, fue publicada a principios de enero de 2023. Consideramos que, si queremos ejecutar cabalmente el control de convencionalidad, debemos acercar la justicia internacional a los tribunales nacionales.

La desaparición forzada se ha convertido en un problema mundial que no afecta únicamente a una región concreta del mundo. Las desapariciones forzadas, que en su momento fueron producto de las dictaduras militares, pueden perpetrarse hoy día en situaciones complejas de conflicto interno, sobre todo como método de represión política de los oponentes. Son motivo de especial preocupación el acoso de los defensores de los derechos humanos, los parientes de las víctimas, los testigos y los abogados que se ocupan de los casos de desaparición forzada; el uso que hacen los Estados de la lucha contra el terrorismo como excusa para el incumplimiento de sus obligaciones; y la todavía generalizada impunidad por la práctica de la desaparición forzada. Asimismo, debe prestarse especial atención a los grupos de personas vulnerables, como los niños y las personas con discapacidad.

El 18 de diciembre de 1992, la Asamblea General, en su resolución 47/133, proclamó la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas como conjunto de principios que deben ser aplicados por todos los Estados.

En el preámbulo de la Declaración se recuerda que los actos de desaparición forzada constituyen una violación de las prohibiciones que figuran en otros instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Se afirma también la necesidad de elaborar un instrumento en el que se tipifiquen todos los actos de desaparición forzada de personas como delitos muy graves y se establecen normas encaminadas a sancionar y prevenir la comisión de esos actos. En el preámbulo se recuerda también que la práctica sistemática de la desaparición forzada representa un crimen de lesa humanidad. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

4.2.3 Realidad social y jurídica en Nuevo León.

La búsqueda de personas constituye una asignatura en constante evolución para el Estado mexicano, dada las nuevas necesidades sociales y jurídicas que constituyen un reto para la atención de estos casos.

En muestra de la atención progresiva que el Estado otorga a la materia, en 2017 se promulgó la LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS. Este ordenamiento, a su vez, ha permitido el desarrollo de las políticas públicas y esfuerzos judiciales para la búsqueda y seguimiento de casos de desaparición de personas.

Sin embargo, y como es recurrente en la gran mayoría de temas, resultó imperativo que, a la par y de conformidad con la legislación federal, las entidades federativas, mediante su Congreso local, entendido como el órgano en el que se deposita el Poder Legislativo de una entidad federativa (Sistema de Información Legislativa, Segob, s.f.), y facultadas en el artículo 71 de la Ley Suprema, constituyeran un marco jurídico especializado y adecuado a las necesidades locales. Para 2020, Baja California Sur, Sinaloa, Coahuila, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, Veracruz, Estado de México, Ciudad de México, Oaxaca y Tabasco eran las únicas entidades que ya habían legislado, aprobado y ordenado normativas locales en la materia.

Aunado a esto, Nuevo León se posiciona como la quinta entidad a nivel nacional con mayor índice de desaparición de personas; para enero de 2023, la cifra ascendía a más de 6 000 (cadhac, 2023) de un total nacional que rebasa las 100 000 desapariciones, es decir, seis dígitos de familias que viven una incertidumbre agónica, y a las cuales, el gobierno, en su carácter de promotor y protector de la observancia de los derechos humanos, se encuentra en la obligación de atender y de procurar la consecución de resultados y la impartición de justicia.

En el tema de desapariciones, la estadística neoleonesa señala que el perfil más común del hombre desaparecido es de entre 18 y 33 años, residente en el estado, soltero o casado y con escolaridad secundaria o media superior, mientras que para las víctimas femeninas se reduce el rango de edad de entre 18 a 25 años, residentes en el estado y solteras, con grado de escolaridad de secundaria. (Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2017).

Cabe mencionar, con total respeto, que a las estadísticas y cifras presentadas se agregan casos de desaparición que han sido objeto de atención mediática, incluso de nivel nacional. En este sentido, la desaparición de la joven estudiante de la Facultad de Derecho y Criminología de la Autónoma de Nuevo León, Debanhi Escobar Bazaldúa, cuya desaparición tuvo lugar el 8 de abril de 2022, se convirtió en un hecho de interés mediático nacional que dio una dimensión y alcance inexplorados a los casos de desaparición de personas y, particularmente, de mujeres. En este caso, se señalaron irregularidades de forma y de fondo en el proceso de búsqueda, lo que demostró la necesidad de reajustar los procedimientos de investigación y búsqueda.

Tras estos hechos, la respuesta parlamentaria fue evidente; entre abril y junio de 2022 se presentaron hasta tres iniciativas para la expedición de una ley en la materia que regulara y acrecentara la eficiencia de los mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas, junto con una cuarta iniciativa presentada un año antes, en abril de 2021. Se presenta una síntesis de éstas en el dictamen elaborado por la Comisión de Desarrollo Social, Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la LXXVI Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, destacándose cuatro puntos importantes:

- En fecha 14 de abril de 2021 el Grupo Parlamentario Independiente presentó una iniciativa para la expedición de la Ley en Materia de Desaparición Forzada, de Desaparición Cometida por Particulares y de la Comisión Local de Búsqueda de Personas del Estado de Nuevo León.
- En fecha 27 de abril del 2022, asentado en el expediente legislativo No. 15285/LXXVI, las asociaciones civiles ciudadanos en apoyo a los derechos humanos (cadhac), agrupación de mujeres organizadas por los ejecutados, secuestrados y desaparecidos de nuevo león (amores), buscadoras de nuevo león, eslabones de nuevo león presentaron una iniciativa ciudadana para la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, de Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de Nuevo León.
- En fecha 25 de mayo de 2022 el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa para la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y el Sistema de Búsqueda de Personas del Estado de Nuevo León, asentada en el expediente numerado 14308/LXXVI.
- Fue presentada en fecha 24 de junio de 2022, registrada dentro del ex-

pediente legislativo numerado 15474/LXXVI una iniciativa impulsada por el Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional. Dicha iniciativa llevaba un proyecto de decreto que buscaba expedir una Ley en Materia de Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Nuevo León.

Se deben realizar algunos comentarios prudentes con relación a las cuatro iniciativas turnadas a la Comisión señalada con anterioridad. En primer lugar, las cuatro iniciativas provienen de distintas facciones de la vida y convivencia política y pública. Una de ellas procede del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (pri), otra del Partido Acción Nacional (pan), una más de una legislatura independiente y la última de los colectivos sociales especializados en derechos humanos y en la búsqueda de personas. La convergencia de estos cuatro grupos da cuenta del interés y de la urgencia general que suponen los temas abordados en la ley en comento. En segundo lugar, las cuatro iniciativas mencionan la “crisis de desapariciones” experimentada por el estado de Nuevo León y la nación en general. En tercer lugar, es que algunas de las iniciativas proponían la supresión del término “Persona no Localizada”, en virtud que ese término puede permitir a las autoridades interrumpir la búsqueda de personas; es decir, en función de los indicios de la comisión de un delito, o la falta de ellos, los protocolos a seguir son distintos; lo que en la práctica puede significar un perjuicio al derecho de certidumbre jurídica y dignidad inherente a las personas. No obstante, el análisis realizado por la Comisión del H. Congreso del Estado de Nuevo León, presentado en el dictamen que en este momento es objeto de estudio arguyó que la solicitud planteada, aunque razonable, no era de jurisdicción de la legislatura estatal, pues la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y el Sistema Nacional de la Búsqueda de Personas, en orden jerárquico superior a la legislación local en fragua, contempla este concepto y de no respetarse tal orden daría lugar a un vacío interpretativo, con lo que se estaría creando una afectación jurídica interpretativa.

Esto se sustenta en el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa, positivizado en el artículo 133 de la Constitución mexicana, y concuerda con el comentario de Melken Constantino sobre la concatenación de las normas jurídicas en el sistema legal mexicano. Al respecto, señala que toda norma jurídica debe fundarse en otra y ésta, a su vez, en otra y así sucesivamente de forma escalonada. Por lo que la validez de cada norma estaría sustentada por la existencia de otra de rango superior hasta llegar a la cúspide, donde se encuentra la norma fundamental o norma básica (2017).

Posterior a las consideraciones, la Comisión de Desarrollo Social, Derechos Humanos y Asuntos Indígenas realizó el siguiente resumen:

La Comisión ponente considera preponderante que el Estado de Nuevo León cuente con una Ley que, revista de legalidad, seguridad y certeza jurídica a las víctimas y familiares de las víctimas de estos delitos, en donde se dé relevancia a la Comisión Local de Búsqueda de Personas, se regule su estructura orgánica, su funcionamiento, marco de actuación, así como que se le asigne un Fondo del presupuesto de Egresos total Estatal para que de esta forma pueda operar.

Ante esto, la Comisión presentó un proyecto de decreto para la expedición de la Ley en Materia de Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Nuevo León constando ésta de 96 artículos.

El proyecto de decreto fue presentado en el pleno del parlamento estatal el día 4 de octubre de 2022, siendo aprobado por unanimidad con 40 votos a favor.

Ese mismo día, el portal web del H. Congreso de Nuevo León publicó una nota informativa, bajo el encabezado “APRUEBAN LEY DE DESAPARICIÓN Y BÚSQUDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN”. En ella se explicó que la nueva ley contiene 96 artículos y 8 transitorios y significa una respuesta legislativa a las demandas de distintos colectivos para la búsqueda de personas desaparecidas en la entidad, cuyos representantes participaron en las mesas de trabajo. Asimismo, la nota destacó la unanimidad en la aprobación de la nueva ley, lo que representa un importante consenso legislativo que privilegia la emisión de normas que coadyuven a la atención de las problemáticas latentes en la entidad (hcnl, 2022).

En lo subsecuente, la legislación fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León No. 168, como decreto Número 252 el 25 de noviembre de 2022.

4.2.4 Análisis estructural de la ley en materia de personas desaparecidas del estado de Nuevo León

A continuación, se presenta una breve reseña estructural de la ley. Aunque por su contenido, forma y fondo, amerita la realización de un apartado capitular exclusivo de la legislación, en este momento nos limitaremos al señalamiento de algunos preceptos destacados de la nueva normatividad vigente.

El artículo segundo señala que la Ley tiene por objeto:

I. Establecer las formas de coordinación entre el Estado y sus Municipios, así como de éstos con la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias conforme a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas para encontrar 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 señalados en la Ley;

En consecuencia, el artículo quinto marca los principios rectores sobre los cuales se diseñarán e implementarán las acciones, medidas y procedimientos, y que son: I. Buena fe; II. Efectividad y exhaustividad; III. Debida diligencia; IV. Dignidad; V. Enfoque diferencial y especializado; VI. Enfoque humanitario; VII. Gratuidad; VIII. Igualdad y no discriminación; IX. Interés superior de la niñez; X. Interrelación de la búsqueda con la investigación penal; XI. Máxima protección; XII. No revictimización; XIV. Participación conjunta; XV. Particular vulnerabilidad de los migrantes; XVI. Perspectiva de género; XVI. Presunción de vida; XVII. Pro-persona; XVIII. Verdad.

La ley establece la creación de un Sistema Estatal, proveído en el Título III. Éste tiene por objeto coordinar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre las distintas autoridades estatales y municipales relacionadas con la investigación, búsqueda, identificación y localización de personas Desaparecidas y No Localizadas para dar cumplimiento a las determinaciones de los delitos señalados en la Ley General (artículo 13).

Este sistema se integra, de conformidad con el artículo 14, con el secretario general de gobierno, el fiscal general, la persona titular del Instituto de Criminalística y Servicios Periciales de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, la persona titular de la Comisión Local de Búsqueda, que además ostentará el Secretariado Ejecutivo, tres integrantes del Consejo Estatal Ciudadano, el secretario de seguridad, el secretario de Finanzas y Tesorería General del Estado, el secretario de Salud, la persona titular del Instituto Estatal de las Mujeres, el titular de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Nuevo León; el titular de la Procuraduría de la Defensa del Adulto Mayor, el titular de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, el titular de la Comisión de Derechos Humanos, el titular del Instituto Estatal de la Juventud y un diputado integrante del H. Congreso del Estado de Nuevo León; asimismo, en asuntos de la competencia, se añade a los presidentes municipales con carácter de no permanente y con el único derecho a voz. Como podemos observar, este Sistema Estatal incluye representación de los tres poderes gubernamentales, ejecutivo, legislativo y judicial, además de contar con participación ciudadana.

Dicho Sistema Estatal deberá celebrar sesiones de manera ordinaria cada cuatro meses (Artículo 16).

La promulgación de una ley local en materia de desaparición constituye un paso prominente hacia la búsqueda de soluciones a la situación, y representa la positivización jurídica de los esfuerzos y coadyuvancia de los tres niveles de gobierno, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y la ciudadanía, todos actores principales y engranajes de la sociedad mexicana, fundada en los ideales de justicia, legalidad y democracia.

4.2.5 Reflexiones

La desaparición de personas es un problema que aqueja a la sociedad mexicana, y hasta podría considerarse como el enemigo público nacional número uno, en competencia directa con la corrupción. Es una problemática que, debido a su naturaleza transexenal, las acciones afirmativas, políticas públicas e iniciativas para dar solución del problema deben cumplir con la misma visión transexenal, aunque en el escenario político y gubernamental es imposible, o pareciese serlo, la construcción de acuerdos para el beneficio de las y los ciudadanos. Independientemente de las causas, mismas que no son señaladas e indagadas en esta investigación, pues

carecen de objeto dado carácter de análisis legislativo y normativo de la misma, es importante reconocer que la dignidad humana es un eje rector y catalizador fundamental de los derechos humanos, cuya implementación en el entorno jurídico mexicano, a raíz de la conocida y ampliamente comentada reforma del 10 de junio de 2011, significa un nuevo paradigma al momento de la procuración e impartición de justicia por parte del Estado mexicano.

Considerando el ámbito local, la expedición de la nueva Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Nuevo León significa un importante esfuerzo de consenso legislativo, en el cual las diferencias ideológicas partidistas fueron puestas en segundo plano, debido al carácter de urgencia de la materia. Aunado a esto, implica un ejemplo de la efectividad de la iniciativa ciudadana, figura existente sólo en algunos de los parlamentos locales de las demás entidades federativas.

La problemática de las personas desaparecidas, el crimen organizado y la inseguridad en general se encuentra en un punto de inflexión. Esta situación se convertirá en un punto irresuelto en el sexenio 2018-2024. La entrada de un nuevo gobierno, que se mantendrá hasta el final de la década, a la par de nuevas legislaturas en el Congreso federal y local neoleonés y Senado, representa una ventana de oportunidad gubernamental para establecer acciones, preventivas y reactivas que coadyuven a la percepción de seguridad y a la seguridad real de los ciudadanos mexicanos.

Jesús Américo Salazar Matrón

Estudiante de la licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Ha sido diputado representante en el 14° Parlamento de la Juventud del H. Congreso del Estado de Nuevo León. ORCID <http://orcid.org/0009-0009-6813-9862>

Lic. Luis Miguel Jiménez Lozano

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Representante Estatal de la Red Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes de México, UNICEF. ORCID <https://orcid.org/0009-0003-1451-6438>

4.2.6. Referencias

- » CADHAC (2023). Desapariciones cadhac. Disponible en: <https://cadhac.org/category/desapariciones/>
- » Carbonell, M. (2019). *El ABC de los derechos humanos y del control de convencionalidad*. Porrúa.
- » Carpizo, J. (2016) *El Congreso Constituyente de 1916-1917 y la nueva Constitución*. Cámara de Diputados.
- » Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Observatorio sobre Desaparición e Impunidad (2017). Informe sobre Desapariciones en el Estado de Nuevo León con información de CADHAC. <https://odim.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Observatorio%20-%20Informe%20NL%20%28Final%29.pdf>
- » H. Congreso del Estado de Nuevo León (2022) Aprueban Ley De Desaparición y Búsqueda De Personas para el estado De Nuevo León. https://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2022/10/aprueban_ley_de_desaparicion_y_busqueda_de_personas_para_el_estado_de_nuevo_leon.php
- » H. Congreso del Estado de Nuevo León (s.f.). Ley De Desaparición y Búsqueda De Personas para el estado De Nuevo León. Disponible en: https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_en_materia_de_desaparicion_y_busqueda_de_personas_para_el_estado_de_nuevo_leon/
- » Melken Constantino, S. A. (2017). Supremacía constitucional y los tratados internacionales en México: Jerarquía Normativa. Universidad de Quintana Roo. Disponible en: <http://repobiblio.cuc.uqroo.mx/bitstream/handle/20.500.12249/1650/K3169.2017-1650.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- » Meza, J. N. S. (2012). El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 151.
- » Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos. (s/f). Desapariciones forzadas o involuntarias. ONU
- » Pina, R.D. (2019). *Diccionario de Derecho*. Porrúa.

- » Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2021). En Gaceta del Semanario Judicial de la Federación (p. 1198).
- » Ramírez Hernández, S. (2018). Avances y pendientes para la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición de Personas. Instituto Belisario Domínguez / Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4156>
- » Semanario Judicial de la Federación (2012) Control Constitucional y control de convencionalidad difuso. 2000071
- » Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (2011, diciembre). 160482 Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- » Sistema de Información Legislativa (s.f.) Congresos locales. Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=53>
- » UNICEF (2020). Día Mundial de la Justicia Social. Recuperado de: <https://www.unicef.es/educa/dias-mundiales/dia-mundial-de-la-justicia-social#:~:text=La%20justicia%20social%20se%20basa,para%20una%20sociedad%20en%20paz>