

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones al licenciado César Balcázar Bonilla; así como a Giovanna Gómez Oropeza, Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona, Berenice Vázquez Botello y Marisol Mirafuentes de la Rosa; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a

continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de San Luis Potosí.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí.

III. Las normas generales cuya invalidez se reclaman y el medio oficial en que se publicó:

La reforma de los artículos 157 y 158, así como la adición a los diversos 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158 BIS, y 158 TER, todos ellos del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, publicados en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, mediante Decreto 0882, de fecha 17 de febrero de 2018.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la justicia
- Principio de legalidad
- Obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos citados en el apartado III de este escrito, reformados y adicionados mediante Decreto 0882, publicado en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el 17 de febrero de 2018.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el día 17 de febrero de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del domingo 18 de febrero de 2018 al lunes 19 de marzo de 2018. Sin embargo, al ser inhábil

el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:(...)*

*II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

***g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes*

*en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
(...).”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

*“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y
(...).”*

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está

*a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.***”

Asimismo, conviene señalar que el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009, 49/2009 y 42/2013¹ determinó que, basta con que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduzca en su demanda una violación a cualquier derecho humano reconocido en el orden jurídico mexicano, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional.

Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que éstas son cuestiones que atañen al fondo del asunto y no a su procedencia, consideraciones que por su relevancia conviene transcribir:

*“Al respecto, debe señalarse que **este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, estableció que basta con que la citada Comisión aduzca en su demanda una violación a derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésta es una cuestión que atañe al fondo del asunto; sino más bien, determinar si la impugnación que realiza en cada caso, está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos***”

¹ Resuelta el 26 de junio de 2017. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron las mismas consideraciones que en las diversas 22/2009 y 49/2009, las cuales fueron aprobadas por unanimidad de votos.

***fundamentales**, pues de no ser así —como pudiera ser el caso en que se alegara una invasión de ámbitos competenciales, desvinculada de la protección a derechos humanos—, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues dicha Comisión tiene una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el texto constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.*

En el caso concreto, se solicita la declaración de inconstitucionalidad, y se aducen violados los derechos de seguridad jurídica, la transgresión al principio de legalidad y el incumplimiento de la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por tanto, debe concluirse que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para la presente impugnación.

IX. Introducción.

Como punto de partida, debe recordarse que el derecho a la seguridad jurídica es el conjunto de modalidades a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad, incluso las autoridades legislativas, para producir válidamente la afectación o modificación en la esfera jurídica del gobernado y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones y elementos previos a los que debe sujetarse la actividad estatal para generar una afectación válida.

En ese sentido, la doctrina ha determinado que el derecho de seguridad jurídica, cuenta con las garantías de 1) irretroactividad de las leyes, 2) audiencia y 3) exacta aplicación de la ley.

Ahora bien, el derecho de seguridad jurídica se encuentra íntimamente relacionado con el principio de legalidad, en tal forma que, si no existe uno, es prácticamente imposible la existencia del otro.

De tal manera que, el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria.

Descrito lo anterior, se precisa también que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que, 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, serán establecidos en leyes generales, las cuales deben establecer como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

Asimismo, dichas leyes generales deben contemplar también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

En tal virtud, con fecha 17 de noviembre de 2018, se expidió 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, misma que tiene como objeto, entre otros, establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones.

Además de establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las persona 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 establecido en la propia Ley.

Ahora bien, como parte de la armonización legislativa para la plena operatividad de la referida Ley General, el Artículo Segundo del Decreto por el que se expidió la citada ley, se reformaron y derogaron diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, eliminando el Capítulo III Bis del Título Décimo de Código Penal Federal, conformado por los artículos 215-A a 215-D.

Lo anterior, para evitar que se generara una doble regulación con relación al delito de desaparición forzada de personas, pues resulta innecesario que el legislador federal o las Legislaturas Locales introduzcan una tipificación y su correlativa sanción al delito de desaparición forzada en los respectivos Códigos Penales federal y locales, puesto que el tipo ya se encuentra previsto en una Ley General.

Bajo esta lógica, el artículo noveno transitorio del citado decreto de fecha 17 de noviembre de 2018, dispone que las legislaturas locales deben emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia, sin embargo, dicha armonización y adecuación normativa, de ninguna manera significa que los códigos penales deban introducir a sus textos los delitos en cuestión.

En contraste, el Congreso del Estado de San Luis Potosí, mediante Decreto 0882, de 17 de febrero de 2018, reformó y adicionó diversas disposiciones del Código Penal para esa entidad que, establecen una regulación del tipo penal y las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas, así como otros delitos relacionados con ésta, lo que implica una doble regulación de dicho delito, generando incertidumbre jurídica, tanto para las autoridades, como para los ciudadanos.

No es óbice a lo anterior el que la tipificación del delito de desaparición forzada de personas que establece la Legislatura del Estado de San Luis Potosí sea análoga al tipo penal contenido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, pues como se demostrará, no existe razón alguna para introducir el tipo regulado en una Ley General a los Códigos Locales.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 157, 157 Bis, 157 Ter, 157 Quáter, 158, 158 Bis y 158 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí constituyen una doble regulación del delito de desaparición forzada de personas tipificado exclusivamente en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y por lo tanto, se configura una vulneración de los derechos de seguridad jurídica, acceso a la justicia de las víctimas y el principio de legalidad.

La desaparición forzada de personas se encuentra categóricamente prohibida en el marco jurídico nacional e internacional, en virtud de que tales actos constituyen una afectación múltiple e ilegítima a la dignidad de las personas, misma que es la base y condición para el disfrute de los demás derechos esenciales de carácter inderogable, aunado a que la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas constituye un crimen de lesa humanidad.

En virtud de ello, el Estado Mexicano tiene la obligación adoptar medidas legislativas necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad, considerando dicho delito como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.

La desaparición forzada o involuntaria de personas es uno de los flagelos más lacerantes cometidos en contra de la libertad del hombre; es la negativa del derecho de un individuo a existir, a tener una identidad. Convierte a una persona en un ser no existente. Es el grado más avanzado de corrupción o de abuso del poder del que se valen las autoridades como método de represión contra los opositores políticos

Este deber estatal deriva de los compromisos internacionales contemplados en la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas, así como en la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas que, en suma, establecen como elementos propios de desaparición forzada los siguientes:

- 1) Cualquier forma de privación de la libertad.
- 2) Cometida por agentes estatales o con su autorización, apoyo o aquiescencia.
- 3) Seguida de la falta de información o la negativa de reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la persona desaparecida.
- 4) Haciendo imposible el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales pertinentes.

Por lo anterior, la prohibición categórica de la desaparición forzada es considerada como un principio imperativo de derecho internacional, respecto del cual, ningún Estado puede sustraerse, pues la comisión de este ilícito pluriofensivo, afecta valores trascendentales para la comunidad internacional.

En consecuencia, el delito de desaparición forzada de personas requiere de una regulación especial que involucre a todas las autoridades federales, estatales y municipales para que, de manera coordinada, prevengan, investiguen y sancionen su comisión.

En esa sintonía, la Constitución Federal dispone que la expedición de leyes generales que establezcan los tipos penales y las 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 en materia electoral, entre otras.

Dicha necesidad surge por la grave violación a los derechos humanos, que implica la desaparición forzada de personas cuyas cifras se han incrementado alarmantemente en nuestro país en los últimos años.

La desaparición forzada de personas es un flagelo que vulnera los principios fundamentales de los derechos humanos, pues destroza la dignidad de la víctima; pone en riesgo su integridad física, psicológica e incluso su vida; mina la cohesión social; destruye por completo la seguridad personal y familiar y niega la personalidad jurídica de la persona. Es una de las violaciones de derechos humanos más graves que existen.

Así, por iniciativa de Senadores de diversos grupos parlamentarios, se propuso la creación una ley general que incidiera válidamente en todos los órdenes de gobierno, que permitiera armonizar nuestro orden jurídico con lo previsto en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, en concreto con lo dispuesto en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ratificada por México el 9 de abril de 2002; la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ratificada por México el 18 de marzo de 2008, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la que México se adhirió el 24 de marzo de 1981, de cuyo artículo 2 se desprende la obligación de nuestro país de adoptar todas las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención.

En razón de lo anterior, con fecha 10 de julio de 2015, se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución, con el fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de desaparición forzada.

Sobre esto es menester precisar que el día 17 de noviembre de 2018, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

Del contenido de esta Ley General se advierten los siguientes objetivos:

- a) 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;
- b) **Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;**
- c) Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;
- d) Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas;
- e) 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;

- f) Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y
- g) 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.

Como puede advertirse, dichos objetivos prioritarios se desarrollan a lo largo del texto del ordenamiento a fin de generar un marco normativo integral que establezca de manera exclusiva los tipos penales de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares y sus sanciones, las reglas generales para su investigación, procesamiento y sanción, así como las normas aplicables ante la comisión de otros delitos vinculados.

Un punto a destacar sobre la expedición de la Ley General consiste en la armonización legislativa necesaria para otorgar seguridad jurídica tanto a los ciudadanos como a las autoridades encargadas de aplicar la norma. En este sentido, destaca del contenido del decreto por el que se expidió la Ley General de la materia, la reforma a otros ordenamientos, a saber: el Código Penal Federal y la Ley General de Salud.

Para el caso que nos ocupa, resulta relevante destacar que la reforma al Código Penal Federal consistió en derogar el Capítulo III Bis del Título Décimo de Código Penal Federal denominado “Desaparición Forzada de Personas” y los artículos que lo integran (215-A a 215-D).

Como puede advertirse del contenido del decreto, éste tiene la finalidad de suprimir, de la clasificación penal federal, el delito de desaparición forzada de personas y las conductas relacionada con éste, a fin de armonizar y mantener congruencia legal con la regulación que se expidió, sin que fuera necesaria la reforma de los artículos derogados para establecer una redacción idéntica a la contenida en la Ley General.

De esta manera, se evitó generar una doble regulación en torno a dichas conductas, a efecto de garantizar el derecho a la seguridad jurídica, pues el tipo y su sanción, se ven comprendidos en la Ley General de la materia, cuyo objeto ha quedado precisado.

Contrario a lo señalado en párrafos anteriores, el día 17 de febrero de 2018, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, el Decreto Número 882 por los que se reformaron los artículos 157 y 158 y se adicionaron los diversos 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158 BIS, y 158 TER, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, que regulan las conductas que se considerarán desaparición forzada de personas, así como las sanciones correspondientes.

Lo anterior, genera un espectro de inseguridad jurídica que se traduce como un obstáculo para el ejercicio de los derechos de las víctimas, toda vez que, al existir una tipificación doble respecto del mismo delito, las personas que resientan directa o indirectamente las conductas que se sancionan, es decir, las víctimas u ofendidos de dicho delito, no tendrán certeza respecto de la norma que tiene que observar para denunciar los hechos y consecuentemente se obstaculiza la posibilidad de tener acceso a la verdad y la justicia.

Al respecto debe precisarse que, en esta vía de acción de inconstitucionalidad, el análisis de las normas impugnadas debe de llevarse a cabo en abstracto, es decir no deben de influir cuestiones propias de la aplicación de los dispositivos combatidos.

Sin embargo, debe señalarse que una de las consecuencias que traería la aplicación de estos preceptos, sería la impugnación vía juicio de amparo, por haber sido emitidas por una autoridad que no se encuentra habilitada constitucionalmente para ello, y consecuentemente el operador jurídico tendría que otorgar la justicia y protección de la unión, en detrimento de los derechos humanos de las víctimas u ofendidos y más aún de la reparación integral del daño causado.

En suma, los operadores jurídicos encargados de aplicar las normas, se encontrarían en la misma incertidumbre jurídica.

No se soslaya que tanto en la Ley General, como en el Código Penal del Estado de San Luis Potosí, la regulación del tipo penal de desaparición forzada de personas, así como sus correlativas sanciones es equiparable y cumple la finalidad de sancionar al servidor público o el particular que, con la participación, apoyo o aquiescencia de aquel, cometa el delito de desaparición forzada de personas u otros delitos relacionados con éste.

Sin embargo, como se ha mencionado el tipo penal establecido en el Código Penal local no atiende al principio de especialidad que rige la materia de desaparición forzada, es decir, por mandato constitucional y convencional, el delito de desaparición forzada de personas, por su extrema gravedad es un tipo penal especial y, por lo tanto, debe encontrarse regulado en una Ley General.

En consecuencia, no es posible que este delito se regule doblemente, ya que su tipificación y sanción responde a un tratamiento específico y que prevé no solo acciones violentas por parte de la autoridad sino conductas consideradas de alto impacto por los daños que se causan a nivel personal, familiar y social.

Por lo anterior, se advierte que la tipificación del delito de desaparición forzada de personas establecido en el Código Penal local, con relación al tipo de la Ley General de la materia, genera una falta de certeza jurídica, en virtud de

contemplar en esencia los mismos elementos normativos para su actualización, vulnerando de esta manera el derecho humano a la seguridad jurídica.

Este criterio sobre la incertidumbre jurídica que se genera con la duplicidad de los tipos penales y sus sanciones respecto de los delitos de cuya tipificación se establece por mandato constitucional en una ley general, ha sido determinado por ese Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 2/2016, 48/2015 y 1/2014, cuyas consideraciones se estima se deben de retomar en el presente caso.

Ahora bien, cabe hacer referencia al párrafo segundo del artículo noveno transitorio del decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, cuyo contenido es el siguiente:

“Las Entidades Federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.”

De la simple lectura del apartado conducente del transitorio transcrito, se infiere que las entidades federativas tenían la obligación de armonizar su marco jurídico de conformidad con las disposiciones de la referida Ley General, sin embargo, ello de ningún modo significa que el Congreso Local deba incorporar en su legislación, el tipo penal de desaparición forzada de personas o su sanción, pues de hacerlo, redundaría en la falta de seguridad jurídica al generar una doble regulación de supuestos jurídicos esencialmente iguales.

Así lo determinó el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2015, señalando que es facultad constitucional exclusiva del Congreso, el establecimiento de sanciones y la tipificación de los delitos previstos en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Norma Fundamental, a través de la expedición de una ley general, sin perjuicio

de que los Congresos Locales puedan legislar en sus ámbitos territoriales, siempre que no se trate de conductas que encuadren en la hipótesis de un delito previsto en una Ley General.

“La facultad para legislar en materia penal se ejerce tanto por la Federación como por las entidades federativas; sin embargo, el artículo 73, fracción XXI constitucional otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro², exigiéndole que en ella establezca un contenido mínimo que comprenda los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación.

[...] De este modo, corresponde al Congreso de la Unión la tipificación y el establecimiento de sanciones en la referida materia, en términos de dicha disposición constitucional, lo que implica que las entidades federativas pueden legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales, siempre que no se trate de conductas que encuadren en la hipótesis del delito de secuestro establecida en la referida Ley General.

Por tanto, la potestad de tipificar el ilícito de secuestro, corresponde exclusivamente a la Federación, en ejercicio de sus facultades en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones.”

² En la acción de inconstitucionalidad 30/2015 esta Comisión Nacional adujo que los artículos 3, fracción III, 5, párrafo primero, y 6 fracción III, segundo párrafo, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Zacatecas, establecían una regulación de los delitos de secuestro y trata de personas, respecto de la figura de extinción de dominio, siendo que éstos delitos se encuentran regulados por el Congreso de la Unión, mediante leyes generales; por tanto se configura una trasgresión a los artículos 1º, 14, 16, 22 fracción II y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo el propio artículo 73 fracción XXI, inciso a) abarca, además, las materias de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Es así, que la inexacta interpretación por parte de la Legislatura de San Luis Potosí, de la disposición transitoria a que se ha hecho referencia, representa en este caso, una doble regulación sobre conductas que guardan identidad, es decir que, ante la deficiente armonización se genera confusión y como consecuencia una vulneración al multireferido derecho a la seguridad jurídica, así como al principio de legalidad.

En virtud de lo anterior, la transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alegada a lo señalado por la Constitución y las leyes secundarias que resulten conformes a la misma. En ese sentido, no se respeta el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad cuando las autoridades conducen su actuar con base en disposiciones legislativas que contradicen el texto constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que ese Alto Tribunal considere que existen elementos para declarar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, pero por razones diversas a las que hace valer este Organismo Constitucional en su concepto de invalidez, relativo a la vulneración de los derechos de seguridad jurídica y legalidad, se hace un atento y respetuoso llamado a nuestro Máximo Tribunal para suplir la deficiencia de los mismos, en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido cabe hacer mención a la Jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, Novena Época, Materia Constitucional, con el número de Tesis: P./J. 96/2006, página 1157, del rubro y texto siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS. *Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar -por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias- y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto*

Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.”

Por lo anterior, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos impugnados, precisados en el apartado III de este escrito, que se solicita se tengan aquí por reproducidos, por los que se establecen el tipo penal y las sanciones del delito de desaparición forzada de personas, así como delitos relacionados con ésta, transgreden los derechos humanos a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, publicadas mediante Decreto 0882, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, el día 17 de febrero de 2018.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus

*efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
(...)"*

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del acceso a la justicia para todas las personas y de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.6 la cual es “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.”

Es así como el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, cobran importancia, al reconocerse éstos se garantiza el respeto a otros derechos humanos del Estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan acceso a instituciones eficaces, con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas.

Es así como las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho de seguridad jurídica, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que da incertidumbre y confusión al establecer una doble regulación del tipo penal y sanciones de desaparición forzada de personas, lo cual trasgrede los derechos humanos de los habitantes del Estado de San Luis Potosí.

A N E X O S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, del día 17 de febrero de 2018 que contiene el Decreto 882, por el que se adicionan y reforman las normas impugnadas (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal que, al momento de dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y supla el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 20 de marzo de 2018.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS