



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

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

Pino Suárez 2, Colonia Centro, Demarcación territorial Cuauhtémoc, C.P. 06065, Ciudad de México.

La que suscribe, **Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple 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, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y 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 Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Francisco Alan Díaz Cortes; 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 referida 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:

Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Los artículos 128 bis, en la porción normativa “*desaparición forzada y desaparición cometida por particulares*”, 304 bis, 304 ter y 304 ter 1, del Código Penal del Estado de Puebla, reformados y adicionado respectivamente, mediante Decreto publicado el 8 de noviembre de 2019 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 128 Bis.- La prescripción para cualquiera de sus efectos será improcedente para los delitos de violación, feminicidio, homicidio doloso, desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares.

Artículo 304 Bis.- Comete el delito de desaparición forzada de personas.

I.- El servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

II.- El servidor público, o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma.

III.- El servidor público o particular que omita entregar a la autoridad o Familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia.

IV.- El servidor público o particular que sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición forzada de personas, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia.

A las personas que incurran en las conductas previstas en las fracciones 1 y 11 se impondrá pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte mil unidades de medida y actualización; las personas que incurran en la conducta prevista en la fracción III se impondrá pena de veinte a treinta años de prisión y de quinientos a ochocientos unidades de medida y actualización y las personas que cometa, la conducta prevista en el fracción IV se impondrá pena de veinticinco a treinta y cinco años de prisión.

Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se impondrá la destitución e inhabilitación, según corresponda, para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión.

Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en este artículo.

Artículo 304 Ter.- *Son circunstancias que aumentan o disminuyen la pena las siguientes:*

I.- Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este Código, pueden ser aumentadas hasta en una mitad cuando:

- a) Durante o después de la desaparición, la Persona Desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de dicha desaparición, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito;*
- b) La Persona Desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor;*
- c) La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;*
- d) La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;*
- e) La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de derechos humanos;*
- f) La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista;*
- g) La Persona Desaparecida sea integrante de las Instituciones de Seguridad Pública;*
- h) El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima, o*

i) Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.

II. Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este Código, pueden ser disminuidas, conforme lo siguiente:

a) Si los autores o partícipes liberan a la víctima espontáneamente dentro de los diez días siguientes a la desaparición, disminuirán hasta en una mitad;

b) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización con vida de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una tercera parte;

c) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización del cadáver o los restos humanos de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una cuarta parte, y

d) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que permita esclarecer los hechos o identificar a los responsables, disminuirán hasta en una quinta parte.

Artículo 304 Ter 1.- El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente, para los delitos de **desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares**; son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1, 14, y 16 de la Constitución Federal.
- 1, 2, y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 3, 12.1 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
- I inciso a) y IV, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica
- Principio de legalidad

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 Norma Fundamental; 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 la disposición señalada en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con el 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, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla el 8 de noviembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 9 de noviembre al domingo 8 de diciembre de 2019. 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 esa 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 cuales 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 Presidenta 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 de la Constitución Federal, 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, de su Reglamento Interno, 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.**”*

IX. Introducción.

Los problemas que enfrenta nuestro país actualmente requieren que las instituciones públicas se encuentren en una permanente transformación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) no puede permanecer ajena al fortalecimiento de nuestras Instituciones y a la necesidad de acercarla a quien la necesita y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten la Constitución, los Tratados Internacionales, y las leyes.

Una de las facultades que nuestra Norma Fundamental otorga a este Organismo para ello es la promoción ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de las acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar a gran escala las vulneraciones a los mismos por parte de las leyes emitidas por todos los Congresos federal y locales.

La facultad de la Comisión Nacional para presentar acciones de inconstitucionalidad, es una de sus principales atribuciones para la defensa y protección de los derechos humanos, ya que beneficia a muchas personas.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, atacar a las instituciones o debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar la totalidad del orden jurídico y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. De esta manera, la

finalidad pretendida en todos los casos es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales se encuentran reconocidos en nuestra Ley Fundamental.

El citado derecho y principio se encuentran reconocidos en los artículos 14 y 16 del texto constitucional, los cuales dotan al gobernado de herramientas a las que tienen acceso para estar en la posibilidad de oponerse frente a toda actuación arbitraria por parte del Estado exigiendo que todos los actos que realicen las autoridades en uso de sus facultades se encuentren apegadas a las disposiciones de la ley.

En el caso concreto, las disposiciones impugnadas regulan el tipo penal y las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, lo que implica una doble regulación de dichos delitos, ya que los mismos actualmente se encuentran regulados en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Debe tenerse presente que la atribución para establecer el tipo penal del delito de desaparición forzada y sus sanciones corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República.

Por ello, a juicio de este Organismo Nacional, las normas que se impugnan fueron emitidas por una autoridad que no cuenta con facultades o habilitación constitucional para tal efecto.

En ese sentido, la presente impugnación busca contribuir a contar con un marco jurídico uniforme para que se investiguen, persigan y sancionen los delitos de desaparición forzada de personas, así como de desaparición cometida por particulares que tanto aquejan al Estado mexicano.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos impugnados del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, al regular el delito de desaparición forzada de personas vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, toda vez que el legislador local no se encuentra habilitado constitucionalmente para reglamentar dicho ilícito, pues el mismo ya se encuentra establecido en la Ley General de la materia expedida por el Congreso de la Unión.

En el presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional expondrá los argumentos por los cuales considera que los preceptos controvertidos resultan contrarios al parámetro de regularidad constitucional, bajo la premisa de que el Congreso local no cuenta con habilitación para tipificar ni establecer el delito de desaparición forzada de personas.

Lo anterior, ya que dicha facultad se encuentra reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión, el cual emitió, en ejercicio de dicha atribución, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Consecuentemente, las disposiciones impugnadas constituyen una doble regulación del tipo penal de desaparición forzada y por tanto generan un espectro de incertidumbre tanto para los operadores jurídicos como para los destinatarios de la norma, lo que constituye una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Para demostrar lo anterior, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad. Posteriormente, se analizará la incompetencia en que incurre el legislador local y la inseguridad jurídica que ello genera.

A. Seguridad jurídica y principio de legalidad.

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

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

Esas máximas constitucionales deben ser entendidas como aquéllas sobre las cuales la creación de normas jurídicas de carácter general ha de realizarse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución, y al deber de todas las autoridades públicas de ajustar su conducta a la ley de manera estricta.¹

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

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

¹ Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986 La expresión "LEYES" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 32.

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

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

En efecto, estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete.

Lo anterior, ya que, en un Estado Democrático Constitucional de Derecho como el nuestro, todo el actuar de las autoridades –incluso las legislativas– deben tener sustento constitucional, de lo contrario se daría pauta a la arbitrariedad de los poderes.

Desde esta perspectiva, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se verán trasgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o a las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) **Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento constitucional o legal que respalde su actuación.**

Como ya se precisó anteriormente, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de atribuciones constitucionalmente establecidas, a efecto de que desempeñen sus funciones con fundamento constitucional.

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

Así, el sistema competencial que rige el estado federal mexicano prevé que todo aquello que no está expresamente concedido por la Ley Suprema a los funcionarios federales, se entiende reservado a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.²

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, sólo pueden legislar en todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que están fuera de su ámbito de competencia y, por tanto, afectando de manera arbitraria la esfera jurídica de los gobernados, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

B. Incompetencia del legislador local para regular los tipos penales y sanciones del delito de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

El pasado 8 de noviembre del año en curso, a través del Decreto publicado por el medio oficial de esa entidad, se reformaron diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Puebla, a saber, sus artículos 128 bis, 304 bis, 304 ter y se adicionó un numeral 304 ter 1.

² “**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

En consecuencia, se modificaron los tipos penales de los delitos de desaparición forzada, a juicio del legislador, con la finalidad armonizar el “*Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, estableciendo en la legislación estatal los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.*”³

Los cambios normativos pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

Código Penal para el Estado de Libre y Soberano de Puebla previo a la reforma.	Código Penal para el Estado de Libre y Soberano de Puebla después de la reforma.
<p>Artículo 128 Bis.- La prescripción para cualquiera de sus efectos será improcedente para los delitos de violación, feminicidio y homicidio doloso.</p>	<p>Artículo 128 Bis.- La prescripción para cualquiera de sus efectos será improcedente para los delitos de violación, feminicidio, homicidio doloso, desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares.</p>
<p>Artículo 304 Bis.- Al servidor público que con motivo de sus atribuciones sin causa legítima, detenga a una o varias personas con la finalidad de ocultarlo, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días de salario mínimo, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.</p> <p>Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días de salario mínimo.</p>	<p>Artículo 304 Bis.- Comete el delito de desaparición forzada de personas.</p> <p>I.- El servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.</p> <p>II.- El servidor público, o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma.</p> <p>III.- El servidor público o particular que omita entregar a la autoridad o Familiares al nacido</p>

³ Dictamen con Minuta de Decreto, emitido por la Comisión de Procuración y Administración de Justicia, del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla; por virtud del cual "Se Reforman los artículos 128 Bis, 304 Bis y 304 Ter, y se Adiciona el 304 Ter 1, al Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla".

	<p>de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia.</p> <p>IV.- El servidor público o particular que sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición forzada de personas, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia.</p> <p>A las personas que incurran en las conductas previstas en las fracciones 1 y 11 se impondrá pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte mil unidades de medida y actualización; las personas que incurran en la conducta prevista en la fracción III se impondrá pena de veinte a treinta años de prisión y de quinientos a ochocientos unidades de medida y actualización y las personas que cometa, la conducta prevista en el fracción IV se impondrá pena de veinticinco a treinta y cinco años de prisión.</p> <p>Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se impondrá la destitución e inhabilitación, según corresponda, para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión.</p> <p>Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en este artículo.</p>
<p>Artículo 304 Ter.- Las sanciones previstas en el artículo que antecede se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p> <p>Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción.</p>	<p>Artículo 304 Ter.- Son circunstancias que aumentan o disminuyen la pena las siguientes:</p> <p>I.- Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este Código, pueden ser aumentadas hasta en una mitad cuando:</p> <p>a) Durante o después de la desaparición, la Persona Desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de dicha desaparición, o por</p>

	<p>enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito;</p> <p>b) La Persona Desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor;</p> <p>c) La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;</p> <p>d) La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;</p> <p>e) La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de derechos humanos;</p> <p>f) La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista;</p> <p>g) La Persona Desaparecida sea integrante de las Instituciones de Seguridad Pública;</p> <p>h) El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima, o</p> <p>i) Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.</p> <p>II. Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este Código, pueden ser disminuidas, conforme lo siguiente:</p> <p>a) Si los autores o partícipes liberan a la víctima espontáneamente dentro de los diez días siguientes a la desaparición, disminuirán hasta en una mitad;</p> <p>b) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización con vida de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una tercera parte;</p>
--	---

	<p>c) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización del cadáver o los restos humanos de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una cuarta parte, y</p> <p>d) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que permita esclarecer los hechos o identificar a los responsables, disminuirán hasta en una quinta parte.</p>
<p>SIN CORRELATIVO.</p>	<p>Artículo 304 Ter 1.- El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente, para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares; son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza.</p>

Como puede advertirse del cuadro antepuesto, el Congreso del Estado de Puebla realizó diversas modificaciones a los preceptos normativos relacionados con la tipificación del delito de desaparición forzada de personas, así como de la punición aplicable en diversos supuestos.

Al respecto, es menester mencionar que el 10 de julio de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de facultar al Congreso General para legislar 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.⁴

Así, con dicha reforma a la Norma Suprema, el Poder Reformador de la Constitución **estableció la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en la materia –atendiendo al caso que nos ocupa– de desaparición forzada de personas**, como se desprende de lo siguiente:

⁴ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI.- Para expedir:

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

A partir de la reforma en comento, las entidades federativas quedaron inhabilitadas para poder expedir leyes que tipificaran y establecieran las penas por la comisión del delito de desaparición forzada de personas, toda vez que ello compete exclusivamente al Poder Legislativo Federal mediante la expedición del ordenamiento correspondiente.

Como puede advertirse con absoluta claridad, el fin que persiguió el Poder Reformador de la Constitución con la mencionada reforma fue facultar al Congreso Federal para emitir una legislación general en la materia, a efecto de uniformar la legislación en ese aspecto.

En consecuencia, el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017.

Dicha Ley General tiene por objeto, entre otras cuestiones, establecer los tipos penales correspondientes y sus correlativas sanciones, para los delitos de desaparición forzada y la cometida por particulares.

Es decir, el tipo penal y las sanciones que corresponden en dicha materia se encuentran previstos en la Ley General, y no existe la posibilidad de que las legislaturas locales, adecuen o repliquen el texto de sus Códigos Penales locales, pues el tipo punitivo y la sanción que deben aplicar en su ámbito competencial es el previsto en la referida Ley General.

En el presente caso, el legislador del Puebla consideró que era necesario armonizar el contenido de su legislación local con lo previsto en la Ley General.

Sin embargo, ello era innecesario ya que, se reitera, el tipo penal y las sanciones que las autoridades locales están obligadas a observar con las establecidas en la Ley General correspondiente.

No es óbice a lo anterior que el artículo noveno transitorio del decreto por el que se expidió la diversa Ley General en materia de desaparición forzada de personas ordene a las legislaturas locales emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia.⁵

Ello, toda vez que dicha armonización y adecuación normativa de ninguna manera significa que los códigos penales emitidos por los órganos legislativos de los estados y la ahora Ciudad de México deban incluir en sus textos los delitos en cuestión, sino que sus ordenamientos deben adecuarse a lo que disponen las leyes generales por cuanto hace a lo que las mismas determinen como competencia de los ámbitos locales, lo cual no incluye la habilitación para que en éstos se disponga respecto del tipo penal y las penas correspondientes a los ilícitos referidos.

Máxime, que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que las normas que son competencia exclusiva del Congreso de la Unión, **no pueden formar parte de las leyes estatales, ni siquiera en forma de reiteración**,⁶ en razón de que esas disposiciones se encuentran reguladas en las leyes expedidas por el Congreso Federal.

⁵ “**Noveno.** (...)”

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.

En aquellas Entidades Federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el Capítulo Tercero del Título Cuarto de esta Ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido Capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable.”

⁶ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 12/2014, resuelta en sesión del Pleno el siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; Secretarías Makawi Staines Díaz y Fabiana Estrada Tena.

Además, véase el criterio sostenido en la sesión del Pleno de la SCJN, verificada el día 27 de agosto del año 2018, en la cual se discutió el proyecto de resolución de la acción de

Cabe destacar que, en ese mismo sentido, como parte de la armonización legislativa para la plena operatividad de las leyes generales ya citadas, se derogaron diversas disposiciones del Código Penal Federal que tipificaban el delito de desaparición forzada de personas en dicho ordenamiento.

Tal derogación se realizó en aras de dotar de seguridad jurídica y evitar una doble regulación en la materia, pues resulta innecesario, como ya se mencionó, que se introduzcan una tipificación y su correlativa sanción a los delitos multicitados en cada uno de los códigos penales, federal o de locales, puesto que esas previsiones ya se encuentran contenidas en una Ley General ad hoc.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la doble regulación que representan las disposiciones impugnadas puede dar lugar a un espectro de impunidad en la sanción de esos graves ilícitos.

En efecto, las personas que sean juzgadas a la luz de las disposiciones impugnadas por la comisión de tales delitos, podrían argumentar que las normas fueron expedidas por una autoridad legislativa que carecía de competencia para ello, y el peligro que se corre es que se generen espacios de impunidad para castigar esas conductas.

Es por esas razones por las que este Organismo Nacional considera que las normas implican *per se* una transgresión al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad de los gobernados, puesto que el Congreso local actuó en transgresión al régimen competencial constitucionalmente previsto, y dicha actuación tiene como consecuencia un espectro de incertidumbre jurídica.

En efecto, el hecho de que las entidades federativas legislen sobre los delitos multicitados trae como consecuencia una doble regulación, lo cual, lejos de beneficiar a las personas, se constituye en un perjuicio para ellas, ya que no permite uniformidad en el andamiaje normativo que pretenden las leyes

generales que se sustentan en la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 de la Constitución Federal.

Debe recordarse que las normas locales emanan del orden jurídico constitucional, por lo que en este caso no resulta admisible la coexistencia de dos regulaciones sobre los mismos delitos cuando la propia Ley Fundamental prevé atribuciones exclusivas del legislador federal para emitir un solo ordenamiento en que se configuren los tipos penales y sanciones como mínimo, máxime que se estimó imperativo tener un régimen de regulación homogéneo en las materias, atendiendo a la gravedad de esos ilícitos.

Por tanto, el legislador del estado de Puebla, al no estar facultado por la Norma Fundamental para legislar al respecto, afecta indebidamente la esfera jurídica de las personas en esa entidad.

En función de lo anterior, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados como consecuencia de las modificaciones al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla. Por tanto, lo procedente es que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare su invalidez y las expulse del orden jurídico del Estado de Puebla.

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 disposiciones impugnadas.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el precepto impugnado, se extienda los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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 vulneran el derecho humano a la seguridad jurídica de todas las personas.

Esta acción se identifica con el objetivo 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, específicamente con la meta 16.3 “Promover el estado de derecho en los planos

nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad trascienden no solo como derechos fundamentales, sino porque se constituyen como la base necesaria para conseguir una sociedad, Estado pacífico, próspero y sostenible, además que con ello se propicia un ámbito de promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional y se garantiza la igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no solo 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 dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas, gocen con plenitud del derecho fundamental de seguridad jurídica. Trascendencia que se configura como las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que privilegia y ampara un marco de actuación arbitraria para los órganos estatales, en perjuicio de los particulares.

A N E X O S

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la

Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.⁷ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁸ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Puebla del 8 de noviembre de 2019, que contiene el Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones del Código Penal de esa entidad. (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y 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 Presidenta 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. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

⁷ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

⁸ **“Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 9 de diciembre de 2019.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS