

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 10 de octubre de 2022

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0377 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad “Plan de San Luis” el 09 de septiembre de 2022.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada 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 Luciana Montaña Pomposo, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032, 2196579 y 3184380, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada 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 Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	7
IX.	Introducción.....	8
X.	Concepto de invalidez.....	9
ÚNICO.	9
A.	Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	10
B.	Análisis del artículo impugnado a la luz del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad.....	13
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	22
A N E X O S	22



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

- A. Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.
- B. Gobernador del Estado de San Luis Potosí.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 0377 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 09 de septiembre de 2022, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 2º. Para los efectos de la presente Ley, el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la disposición cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del estado de San Luis Potosí el 09 de septiembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 10 del mismo mes al domingo 09 de octubre del año en curso. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la 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.

Ad cautelam, derivado de la particularidad de la reforma al artículo impugnado, esta Comisión Nacional considera pertinente demostrar que el cambio normativo sí produce un impacto en el sistema jurídico en el que se encuentra inmersa.

Para explicar lo anterior, debemos partir de lo que ha establecido el Pleno de ese Máximo Tribunal sobre los elementos o aspectos a considerar para que una modificación normativa constituya un nuevo acto legislativo susceptible de

¹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

impugnación vía acción de inconstitucionalidad²:

1. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal).
2. Que la modificación cause un impacto en el sentido normativo³.

Respecto del numeral 1, ha determinado que consiste en que se hayan desahogado y agotado todas las diferentes etapas del procedimiento legislativo, a saber: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

Mientras que, en relación con el numeral 2, ha considerado que implica que los cambios generen un impacto en el sistema normativo en el que se encuentra inmersa la norma. Es decir, que la modificación produzca un efecto de cualquier naturaleza en el sistema normativo de la institución a la que pertenece la disposición.

Con el establecimiento de esos dos aspectos, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación busca que a través de las acciones de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica y que se relacionen con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva del producto del órgano legislativo, más no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa.

Sobre esas bases, corresponde evidenciar que el cambio acaecido en el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí sí es un nuevo acto legislativo, en virtud de que la modificación otorga seguridad jurídica al precisar correctamente la disposición penal a la que remite.

Para mayor claridad, a continuación, se hace una comparación entre el texto normativo previamente existente y el que se encuentra vigente, a efecto de evidenciar la trascendencia que tuvo en el sistema normativo la modificación en estudio:

² Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 65, del rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”**

³ En la acción de inconstitucionalidad 66/2019 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se decantó por emplear el término *“cambio en el sentido normativo”* en lugar de *“modificación sustantiva o material”* a que se refiere la tesis jurisprudencial citada en el pie de página inmediato anterior. Esto se ha reiterado en precedentes posteriores.

Antes de la reforma	Después de la reforma
ARTICULO 2º. Para los efectos de la presente Ley, el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 282 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.	ARTÍCULO 2º. Para los efectos de la presente Ley, el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí

De lo anterior se desprende que el artículo impugnado fue reformado para brindar certidumbre jurídica a los destinatarios de la norma al indicar correctamente el artículo del Código Penal de la entidad que establece el tipo penal de tortura y sus respectivas sanciones.

Con ello, el legislador corrigió el problema previamente existente sobre la remisión que hace el precepto impugnado, lo cual da eficacia al propósito de la propia disposición, que es señalar cuál es el ordenamiento aplicable cuando se trate del delito de tortura y la pena a imponerse en el estado de San Luis Potosí.

Como lo manifestó el legislador en la exposición de motivos, era necesario reformar el precepto *“en observancia del principio de seguridad jurídica”* para así *“precisar la remisión del numeral que tipifica el delito de tortura en el Libro Sustantivo Penal del Estado”*.

De tal manera que el Decreto 0377 que reformó el artículo 2º de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí surge como producto de un proceso legislativo en el que se desarrollaron todas las etapas necesarias, es decir, iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación, de acuerdo con la normatividad aplicable, con lo que se da por cumplido el primer requisito de acreditamiento del nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia del presente medio de control constitucional establecido por ese Tribunal Constitucional.

En relación con el segundo requisito, relativo a demostrar que derivado de la reforma en análisis surge un impacto en el sistema normativo en el que se encuentra inmersa la disposición impugnada, este Organismo Autónomo estima que la precisión del artículo del Código Penal que efectivamente regula lo concerniente al delito de tortura en la entidad tiene por efecto dar seguridad jurídica a los gobernados y a los operadores jurídicos sobre cuál norma es –de acuerdo con el legislador local– aquella a la que deberá atenderse para saber cuál es la conducta típica prohibida y las sanciones a imponerse por su comisión.

De esta manera, a pesar de que gran parte del enunciado normativo ya existía previo a la reforma en estudio, es incuestionable que la errónea remisión al ordenamiento penal que antes hacía la ley combatida propició un estatus de incertidumbre jurídica y de falta de uniformidad sistemática con su normativa vigente, situación que cambió con la reforma que nos ocupa, introducida por el legislador mediante el Decreto 0377 publicado el 09 de septiembre del año en curso, de ahí que se configure un cambio en el sentido normativo relevante.

Esto significa que la modificación en comento impacta directamente en el andamiaje jurídico local que regula la tortura en San Luis Potosí, por lo que debe tenerse por cumplido el segundo requisito consistente en que la reforma comporte un cambio en el sentido normativo en que está inmersa la disposición cuestionada.

En consecuencia, al haber quedado demostrado que el cambio al artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí cumple con los dos requisitos a que se refiere ese Alto Tribunal Constitucional para determinar que estamos en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia del presente medio de control de la constitucionalidad.

Por lo tanto, al presentarse la demanda de acción de inconstitucionalidad el día de hoy, debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁴, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que

⁴ “**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; (...).”

vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos 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. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,⁵ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan 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 los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho,

⁵ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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 (...).”

defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida 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.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí transgrede el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, al establecer que el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 329 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

Esto se debe a que el Congreso local no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar sobre cuestiones relativas al delito de tortura, pues en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, es la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes el único ordenamiento jurídico de observancia en toda la Nación destinado, entre otras cuestiones, a establecer los tipos penales de tortura y sus sanciones.

Por ende, el legislador de la entidad no cuenta con atribuciones constitucionales para crear normas relativas a la tipificación y sanción de ese ilícito penal, ni para remitir a otro ordenamiento diverso a la citada Ley General.

En el presente concepto de invalidez se exponen los argumentos por los cuales se considera que el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí es inconstitucional por transgredir el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, al disponer que el delito de tortura se tipifica y sanciona en términos del Código Penal local, pese a que, por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se trata de una materia reservada al Congreso de la Unión.

Para sustentar lo anterior, se abordará en un primer apartado el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y del principio de legalidad; posteriormente se analizará la transgresión concreta en que incurre la disposición tildada de inconstitucional.

A. Derecho a la 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, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁶

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

Así, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que **el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado 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.

Ello se traduce en que la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma

⁶ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

En esa tesitura, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo tanto, 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 de creación normativa sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Sobre esa línea argumentativa, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano, por lo cual, 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, sino que se hacen extensivos al legislador**, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otras palabras, paralelo al reconocimiento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, se erige la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. De tal manera que dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su

conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.⁷

Hasta lo aquí expuesto, puede afirmarse que en observancia del derecho a la seguridad jurídica, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁸ Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Es importante apuntar que en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estado o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Por tanto, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal.

⁷ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

⁸ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** *Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."*

En conclusión, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

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

Como corolario, es pertinente resaltar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

B. Análisis del artículo impugnado a la luz del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que –a juicio de esta Comisión Autónoma– demuestran que el legislador potosino carece de habilitación constitucional para tipificar el delito de secuestro y establecer las sanciones respectivas y, por ende, que no puede hacer remisiones a ordenamientos expedidos por el Congreso de la entidad que pretendan regular esas materias, pues por mandato constitucional, es el Congreso de la Unión la única autoridad que debe normar tales cuestiones por medio de la creación de una ley general.

Para iniciar con este análisis, debe decirse que el pasado 09 de septiembre del año en curso se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el Decreto 0377 por el que se reformaron los artículos 2 y 5 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí.

Específicamente, la reforma al artículo 2 de la ley citada tuvo por objeto cambiar el artículo de la Codificación penal al que remite. Es decir, la disposición impugnada establece que para los efectos de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el **artículo 329** del Código Penal local.

Con dicha modificación, el legislador pretendió dar certidumbre jurídica a los destinatarios de la norma al remitir al artículo de la codificación punitiva que efectivamente regula lo relativo al delito de tortura, ya que el texto previo aludía al diverso numeral 282⁹ de la misma codificación, relativo al delito de encubrimiento.

Atento a lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que si bien es cierto el artículo 2 de la Ley impugnada no contiene propiamente la descripción típica del delito de tortura ni las sanciones aplicables, es innegable que se dota de contenido por la disposición a la que remite, ya que establece cuáles son las normas aplicables en la entidad para conocer la tipicidad y punibilidad de la tortura.

Por tal motivo, este Organismo Autónomo considera que el legislador local no está habilitado para regular sobre el tipo penal y las penas aplicables al delito de tortura, pues por mandato del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en dicha materia mediante la expedición de una ley general.

9“TÍTULO DÉCIMO TERCERO
DELITOS CONTRA LA ADECUADA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA
CAPÍTULO I
Encubrimiento

(...)

ARTÍCULO 282. A quien posea, adquiera, reciba, enajene, oculte o comercialice, mediante cualquier forma o título, objetos que procedan de la comisión del delito de robo, se le impondrá una pena de tres a siete años de prisión y sanción pecuniaria de trescientos a setecientos días del valor de la unidad de medida y actualización.

Cuando el valor de los objetos sea mayor de quinientas veces la unidad de medida y actualización, se impondrá una pena de prisión de seis a doce años y sanción pecuniaria de seiscientos a mil doscientos días de valor de la unidad de medida y actualización.

Los adquirentes o detentadores no serán sancionados, cuando acrediten legalmente la buena fe en la adquisición o tenencia de las cosas.”

En este punto conviene explicar el diseño competencial establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a la facultad para regular el delito de tortura en nuestro país.

Como punto de partida, es necesario tomar en consideración las condiciones que motivaron la necesidad de crear una legislación única en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. De acuerdo con el Dictamen de la Cámara de Origen, el conferir al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes generales **para homologar en todo el país el tipo penal y las sanciones aplicables** al delito de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, permitiría atender las recomendaciones hechas a México por organismos internacionales en materia de derechos humanos.

Efectivamente, en el Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en su misión a México¹⁰, observó, entre otras cuestiones, que la tipificación del delito de tortura en la entonces Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura no cumplía con los estándares del artículo 1 de la Convención contra la Tortura y del artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Asimismo, destacó que, si bien todas las entidades federativas tipificaban el delito de tortura, en su mayoría las definiciones tampoco cumplían con estándares internacionales, pues algunas seguían a la Ley Federal como modelo, mientras que otras tenían deficiencias propias o definiciones apropiadas pero penas muy bajas. Por ello manifestó que las tipificaciones estatales también debían modificarse para reflejar la definición, garantías y penas exigidas en normas internacionales.

En vista de lo anterior, en cuanto al marco legislativo mexicano, dicho Relator recomendó, entre otras cuestiones, **expedir una Ley General en la materia que tipificara la tortura en toda la República con arreglo al estándar más amplio de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura** y velar por que las legislaciones federales y estatales contemplen todas las obligaciones y garantías derivadas de la prohibición absoluta de la tortura, como la de investigar, juzgar y sancionar en forma pronta, independiente, imparcial y exhaustiva, la imprescriptibilidad del delito, y la reparación de las víctimas.

¹⁰ Naciones Unidas, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, disponible en el siguiente enlace: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf>

En tal virtud, el 10 de julio de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, que en su párrafo primero agregó entre las facultades ahí conferidas al Congreso de la Unión, **la de establecer como mínimo los tipos penales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como su sanción.**

Con ello, el Poder Reformador de la Constitución buscó que el **Congreso de la Unión tenga la facultad para poder armonizar la legislación en materia de tortura a los estándares previstos en los tratados internacionales en derechos humanos.**

Bajo esa lógica, el Poder Reformador de la Constitución privó a las entidades federativas de la posibilidad de legislar en relación con los delitos respectivos, precisamente porque la Constitución facultó al Congreso de la Unión a emitir una ley general con ese contenido, justamente para contar con una regulación uniforme en todo el país.

Dicha reforma significó otorgar una facultad taxativa a favor del legislador federal, pues como lo ha interpretado ese Máximo Tribunal¹¹ las categorías que se enumeran en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República, **se encuentran dotadas de una fórmula de distribución de facultades específicas que no dejan espacio competencial para que los Estados armonicen o ajusten su propia legislación.**

En otras palabras, citado artículo 73 constitucional se traduce en una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir, entre otros, los delitos en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente.

Consecuentemente, **la Constitución Federal de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar con relación a los delitos respectivos**, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales, precisamente porque la Ley Fundamental faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los

¹¹ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 27 de marzo de 2017, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, p. 136.

delitos federales tipificados en ella. En suma, la distribución de competencias a que se refiere el mismo inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, es solamente operativa, ya que federaliza la facultad legislativa en la materia.

Lo anterior se reafirma con el segundo artículo transitorio del Decreto de reforma constitucional aludido, pues en él se estableció que las legislaciones en materia de tortura de las entidades federativas **continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal**, y que una vez que se expidiera la ley general respectiva, sería únicamente ese instrumento jurídico el que contendría los tipos penales y sus sanciones, así como las bases de regulación de la materia, particularmente la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

En ese entendido, la oportunidad de las legislaturas estatales para emitir alguna modificación o reforma a las leyes relativas anteriores al decreto de reforma constitucional de 2015 antes referido, **quedó vedada a partir de su entrada en vigor, así como la posibilidad de expedir algún tipo de norma en las materias de referencia**¹².

Sentadas esas bases constitucionales, la indicada facultad legislativa a favor del Congreso de la Unión se materializó el 26 de junio de 2017 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Dicha ley general prevé en su artículo 1° que es de orden público y de observancia general en toda la República y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar en todo momento el derecho de toda persona a que se respete su integridad personal, protegiéndosele contra cualquier acto de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Por su parte, el artículo 2° establece como objeto de la ley lo siguiente:

1. Establecer **la distribución de competencias** y la **forma de coordinación** entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenir, investigar,

¹² *Ibidem*, p. 137.

juzgar y sancionar los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

2. **Establecer los tipos penales** de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **y sus sanciones; las reglas generales para su investigación, procesamiento y sanción**, así como las **normas aplicables ante la comisión de otros delitos vinculados**.
3. **Establecer medidas específicas de atención, ayuda, asistencia, protección integral y reparación** para garantizar los derechos de las víctimas de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Conforme a lo expuesto, es claro que resulta indisponible para los órganos legislativos locales regular aquellas cuestiones ya contenidas en ese ordenamiento – particularmente lo relacionado con el establecimiento de los delitos y sus sanciones– e incluso innecesario replicar lo que esa ley establece –, pues la ley marco cuenta con sustento constitucional para dotar de contenido a la regulación sobre tortura y prever los aspectos en los que únicamente estarán habilitadas las legislaturas locales.

Contrario a lo anterior, la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí establece textualmente en su artículo 2º que, para los efectos de ese ordenamiento, el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 329 del Código Penal de la entidad.

Dicha norma tiene los siguientes efectos o consecuencias:

- Indica a los destinatarios de la norma cuál es el cuerpo normativo al que debe atenderse cuando se trate de la tipificación del delito de tortura y de sus respectivas sanciones en el estado de San Luis Potosí.
- Entonces, la ley desconoce la tipificación del delito y las penas respectivas que establece la Ley General en la materia.
- Por ende, cuando en la entidad se cometa algún acto de tortura, por disposición de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí, la tipificación y sanción correspondiente será la contenida en el Código Penal.

- Lo anterior tiene, a su vez, otros resultados que contradicen el objeto del Poder Reformador de homogenizar el delito de tortura y sus sanciones, ya que lo regulado en la codificación penal local no es compatible con las previsiones de la Ley General.

Para explicar esto último, es necesario comparar ambas legislaciones:

Código Penal del Estado de San Luis Potosí	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
Tipo	
<p>ARTÍCULO 329. Comete el delito de tortura, el servidor público que con motivo de sus funciones, por sí o valiéndose de otro, intencionalmente ejerza violencia sobre una persona, ya sea para obtener información o que constituya una forma ilícita de investigación.</p>	<p>Artículo 24.- Comete el delito de tortura el Servidor Público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:</p> <p>I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;</p> <p>II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o</p> <p>III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo.</p>
	<p>Artículo 25.- También comete el delito de tortura el particular que:</p> <p>I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un Servidor Público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior, o</p> <p>II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior.</p>
Pena aplicable	
<p>Artículo 329. (...) Este delito se sancionará con una pena de dos a diez años de prisión, sanción pecuniaria de doscientos a mil días del valor de la unidad de medida y actualización; inhabilitación para el</p>	<p>Artículo 26.- Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa, al Servidor Público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente Ley. Tratándose del particular</p>

desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por dos tantos del mismo tiempo de duración de la pena privativa de libertad impuesta; y la reparación del daño.

a que se refiere el artículo 25 de esta Ley, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa. Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de Servidor Público, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad.

Artículo 27.- Las penas previstas para el delito de tortura se aumentarán hasta en una mitad cuando:

- I. La Víctima sea niña, niño o adolescente;
- II. La Víctima sea una mujer gestante;
- III. La Víctima sea una persona con discapacidad;
- IV. La Víctima sea persona adulta mayor;
- V. La Víctima sea sometida a cualquier forma de violencia sexual;
- VI. La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena de la Víctima, o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;
- VII. La condición de periodista o de persona defensora de derechos humanos de la Víctima sea la motivación para cometer el delito;
- VIII. La identidad de género o la orientación sexual de la Víctima sea la motivación para cometer el delito; o
- IX. Los autores o partícipes cometan el delito de tortura, con el propósito de ocultar información o impedir que las autoridades competentes tengan conocimiento sobre los hechos que conduzcan a la investigación de otro delito.

Artículo 28.- Las penas previstas para el delito de tortura se podrán reducir hasta en una tercera parte, cuando los autores o partícipes proporcionen a la autoridad competente información relevante o elementos de convicción que permitan esclarecer los hechos o identificar a otros responsables, siempre que estos no sean reincidentes y se garantice la reparación integral del daño a la Víctima.

De lo anterior es posible evidenciar que existen **diferencias significativas entre ambos ordenamientos**. En primer lugar, la tipificación del delito es diversa, pues mientras la ley potosina sólo establece dos fines de la tortura, la Ley General permite que estos sean incluso más amplios; además, la ley local identifica como verbo rector llevado a cabo por el servidor público el *ejerger violencia* sobre otra persona, mientras que la Ley marco puntualiza los siguientes: a) el causar dolor o sufrimiento hacia alguien, b) cometer conductas que disminuyan o anulen la personalidad jurídica de la víctima o su capacidad física o psicológica aunque no le cause dolor o sufrimiento, y c) realice procedimientos médicos o científicos sin consentimiento.

En cuanto a la punibilidad, el Código penal local prevé una sanción de 2 a 10 años de prisión, sanción pecuniaria de 200 a 1000 días de valor de la unidad de medida y actualización e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por dos tantos del mismo tiempo de duración de la pena privativa de libertad impuesta, y reparación del daño; por su parte, la Ley General estatuye una pena de 10 a 20 años de prisión, de 500 a 1000 días multa y destitución e inhabilitación para desempeñar cargos públicos, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, si es servidor público; si es particular, en cambio, la pena será de 6 a 12 años de prisión y 300 a 600 días multa.

Conforme a lo expuesto, es patente que ambas leyes no resultan compatibles ni en la descripción típica del delito ni en las penas, generando con ello una doble regulación en la materia cuyo efecto será causar inseguridad jurídica a los destinatarios de las normas, cuando se enfrenten al problema de saber cuál será la norma aplicable al caso concreto.

Se reitera que el problema de la norma impugnada no sólo se surte por generar una doble regulación en la materia, pues de origen, el Congreso local se extralimitó en sus facultades al legislar sobre una materia que fue conferida expresamente al Congreso de la Unión, esto es, el establecimiento de los tipos penales y sanciones inherentes a la tortura. Por ende, no es válido que el ordenamiento impugnado remita a una ley distinta a la Ley General expedida por mandato constitucional para ser el único cuerpo legal que prevea tales cuestiones punitivas, lo cual, permite la coexistencia de parámetros diferenciados para castigar esas conductas perniciosas.

Como se ha explicado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció **la facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal de expedir la ley general que regule las cuestiones esenciales del delito de tortura**, concerniendo su

aplicación tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias y sólo en aquellas cuestiones que no estén expresamente previstas en esa ley y conforme a la distribución de competencias que se prevea, las entidades federativas podrán legislar en la materia. Es así como no existe una autorización constitucional a favor del Congreso de San Luis Potosí para establecer la regulación atinente a la tipificación del delito de tortura y las penas aplicables.

En conclusión, el artículo 2 de la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí que establece que el delito de tortura se tipifica y sanciona en los términos que señala el artículo 329 del Código Penal local resulta inconstitucional, al haberse emitido sin que el legislador tenga una permisión constitucional para ello, transgrediendo en consecuencia el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica, por lo que debe ser expulsada del orden jurídico de la entidad.

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 la disposición impugnada en el presente medio de control constitucional, publicada en el Periódico Oficial del estado de San Luis Potosí el 09 de septiembre de 2022, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, particularmente al diverso numeral 329 del Código Penal del mismo estado por tratarse de aquel al que remite el precepto combatido, 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.

Defendemos al Pueblo
ANEXOS

1. Copia certificada 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).

Si bien es un 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, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial de la entidad “Plan de San Luis” del 09 de septiembre de 2022, que contiene el Decreto 0377 por el que se reformó la Ley para Prevenir la Tortura en el Estado de San Luis Potosí (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene 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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas 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.

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 la norma impugnada.

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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

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



LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo