

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 3 de noviembre 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 6, fracción II, en su porción normativa *“Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal”*, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, expedida mediante Decreto No. 65-123 publicado el 29 de septiembre de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

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 delegado, 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 y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º 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:.....	4
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.	5
IX. Introducción.	5
X. Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad	7
B. Inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada.....	10
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	16
A N E X O S	16



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 de Tamaulipas.
- B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

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

Artículo 6, fracción II, en la porción normativa “*Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal*”, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, expedida mediante Decreto No. 65-123, publicado el 29 de septiembre de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 6.- La persona interesada o en su defensa, podrá solicitar ante el Juez competente, la aplicación de la amnistía respecto de los delitos establecidos en esta Ley, quien se pronunciará respecto de la procedencia de la misma, para lo cual:

- I. (...)
- II. *Tratándose de personas con sentencia firme, se realizarán las actuaciones conducentes para, en su caso, ordenar su inmediata liberación. Son supletorias de esta Ley en lo que corresponden, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal.”*

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho de 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 norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas el 29 de septiembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del viernes 30 del mismo mes al sábado 29 de octubre de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil este 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 lo tanto, al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

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. (...)”

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², 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 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,³ 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

² “**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; (...).”

³ “**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 (...).”

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, 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 6º, fracción II, en la porción normativa precisada, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas establece que, en lo no previsto por ese ordenamiento, se observará de manera supletoria el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Lo anterior vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que la legislación local no puede establecer la supletoriedad de normas que son de observancia directa en todo el territorio nacional.

En el presente concepto de invalidez se desarrollan los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que es inconstitucional que el legislador local haya

establecido la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Para demostrar lo anterior, se explica que las legislaturas locales no pueden prever la supletoriedad de leyes que son de observancia general y directa en toda la República Mexicana, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas; máxime que el régimen de aplicación en materia de procedimiento penal y ejecución de penas es único y se encuentra previsto en las leyes nacionales respectivas, emitidas por el Congreso de la Unión.

Además de que, por mandato constitucional, la facultad de legislar sobre la materia procesal penal y de ejecución de penas está reservada exclusivamente al Congreso de la Unión, no así a el Congreso local.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, parámetro a la luz del cual se analiza la transgresión en que incurre la norma sometida a escrutinio de ese Alto Tribunal.

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.⁴

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

⁴ 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.

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 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.⁵

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.⁶ 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 Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

⁵ 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.

⁶ 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 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.

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. Inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada

Acotado el parámetro de regularidad constitucional que se estima aplicable al presente asunto, corresponde analizar la institución de la supletoriedad establecida

por el legislador local en el artículo 6, fracción II, en la porción normativa impugnada, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de septiembre de 2022.

Para entrar al estudio de constitucionalidad correspondiente, conviene tener como punto de partida que la Ley impugnada fue emitida por un Congreso local, con el objeto establecer las bases para decretar amnistía en favor de las personas que estén vinculadas a proceso o se les haya dictado sentencia firme ante los tribunales del orden común, por los delitos previstos en el mismo ordenamiento, cometidos hasta la fecha de entrada en vigor de la ley, siempre y cuando no sean reincidentes por el delito que se beneficiará.

Ahora bien, el legislador tamaulipeco estableció que, para lograr el objetivo de la ley, así como para su adecuada integración normativa, el régimen de supletoriedad es el siguiente:

“Artículo 6.- La persona interesada o en su defensa, podrá solicitar ante el Juez Competente, la aplicación de la amnistía respecto de los delitos establecidos en esta Ley, quien se pronunciará respecto de la procedencia de la misma, para lo cual:

- I. (...)
- II. *Tratándose de personas con sentencia firme, se realizarán las actuaciones conducentes para, en su caso, ordenar su inmediata liberación. Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal.”*

De la disposición transcrita, se desprende que en el supuesto de que dicho ordenamiento sea omiso en regular alguna cuestión vinculada con personas sentenciadas, supletoriamente se aplicará:

1. El Código Nacional de Procedimientos Penales.
2. La Ley Nacional de Ejecución Penal.

De lo anterior, se colige que el legislador determinó que en todo lo no previsto en la ley impugnada y con la finalidad de integrar su contenido, se estará a estos dos ordenamientos nacionales. Sin embargo, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión Nacional considera que el Congreso local no se encuentra habilitado para instituir dicha supletoriedad normativa, conforme a lo que se explica a continuación.

En primer lugar, para comprender el incorrecto empleo de la institución de la supletoriedad en la ley combatida que advierte esta Institución Autónoma, conviene realizar algunas precisiones sobre la materia.

La institución de la supletoriedad, como lo ha interpretado ese Máximo Tribunal, se da respecto de otra norma para integrar una omisión en la misma o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios contenidos en otras leyes.⁷

En otros términos, se trata de una institución jurídica que sirve para la **integración normativa**, cuya finalidad es llenar el vacío de la ley.⁸ Es decir, su propósito es complementar una norma cuando una cuestión no se encuentra prevista en la misma, de manera que permite que se aplique de manera secundaria otro ordenamiento para subsanar una omisión o vacío legal. Además, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido cuatro requisitos que se deben acreditar para que opere la supletoriedad en las leyes⁹:

- a) El ordenamiento legal por suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros.
- b) La ley por suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente.

⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, p. 1065, de rubro “**SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE**”.

⁸ Tesis aislada 2a. CXIX/2009, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, octubre de 2009, p. 129, de rubro “**APLICACIÓN SUPLETORIA DE LEYES. EL HECHO DE QUE UN ORDENAMIENTO LEGAL NO LA PREVEA EXPRESAMENTE, NO LO TORNA INCONSTITUCIONAL**”.

⁹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 065, de rubro: “**SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.**”, así como las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 104/2019 y 114/2020, resueltas en sesión del 18 de enero de 2021 y 19 de enero de 2021, respectivamente, ambas bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

- c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.
- d) Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Sentadas esas bases, esta Comisión Nacional estima que el precepto normativo impugnado establece un indebido régimen de supletoriedad, en virtud de que el legislador determinó que únicamente, frente a algún vacío legal de la Ley impugnada, se podrán aplicar supletoriamente y de manera secundaria -en lo que correspondan- el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal.

En otros términos, esta Comisión Nacional estima que el Congreso tamaulipeco privilegia la aplicación del ordenamiento local frente al Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal, normas que, conforme a la Constitución General de la República, son ordenamientos únicos en estas materias y en las que solo el Congreso de la Unión puede legislarlas **para establecer las bases, principios y procedimientos que serán de observancia directa en todo el territorio nacional**, tal y como se desprende del artículo 73, fracción XXI, inciso c), del Texto Supremo, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX.

XXI. Para expedir:

a) a b) ...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

(...).”

De tal suerte que la fracción XXI, inciso c), de la mencionada disposición constitucional, prevé que será el Congreso de la Unión la autoridad encargada de

expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución de Penal, mandato que se vio materializado con la expedición del primero el 05 de marzo de 2014; y de la segunda el 16 de junio de 2016.

En lo que respecta al Código Nacional de Procedimientos Penales, tiene el objeto de establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Por otro lado, la Ley Nacional de Ejecución Penal regula las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y los medios para lograr la reinserción social.

De ahí que el Poder Reformador de la Constitución estableció que, respecto de esas materias, únicamente será el Congreso de la Unión la autoridad habilitada para su regulación en los términos señalados, además de ser legislación única, ya que ello brinda seguridad jurídica y unificación de términos y plazos para las actuaciones, así como los mecanismos y recursos aplicables para la materia penal, que por su naturaleza exige una mayor cautela en la protección de los principios del debido proceso, además de dotar de seguridad jurídica y legalidad a todos los procedimientos y proteger los derechos de los destinatarios de la norma, con la finalidad de que se aplique de igual manera en todo el territorio nacional.

Por ende, conforme a la Constitución Federal, al legislador local únicamente le corresponde llevar su actividad legislativa respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación de ambas legislaciones nacionales. En ese sentido, no corresponde al legislador estatal establecer en qué casos vinculados al proceso penal o a la ejecución de penas, serán aplicables las normas nacionales de la materia, ni mucho menos su supletoriedad.

Esto significa que no es posible que opere la supletoriedad de la Ley Nacional y del Código Nacional referidos, pues ambos permean en todo el sistema normativo –

federal y estatal- en materia de procedimiento y ejecución de penas, al tratarse de ordenamientos de aplicación directa en toda la República, por lo cual son obligatorias para las autoridades de las entidades federativas conforme a sus ámbitos de competencia.

Por consideraciones similares, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015¹⁰, 79/2019¹¹, 104/2019¹² y 260/2020¹³, entre otras, se declaró la invalidez del régimen de supletoriedad que establecían leyes locales respecto de disposiciones de observancia directa en todo el territorio nacional.

De tal manera que las consideraciones de los mencionados precedentes son igualmente aplicables al presente caso, en el entendido de que el Congreso de Tamaulipas no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación, como es el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución de Penas.

Hasta lo aquí explicado, ha quedado patente que la porción normativa impugnada del artículo 6 de la legislación local de mérito trasgreden el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por establecer la supletoriedad de normas que son de observancia obligatoria en todo el territorio nacional, además de ser legislación única en la materia que regulan, por mandato de la Constitución Federal.

Por todo lo anterior, se concluye el artículo 6, fracción II, en la porción normativa *“Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal”*, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, *Defendamos al Pueblo* contraviene la Norma Fundamental al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de aplicación directa y general en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe declararse su invalidez.

¹⁰ Bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I, resuelta en sesión del 04 de junio de 2018.

¹¹ Bajo la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelta en sesión del 23 de abril de 2020.

¹² Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión del 18 de enero de 2021.

¹³ Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, resuelta en sesión del 11 de julio de 2022.

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 porción normativa combatida contenida en el artículo 6, fracción II, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el 29 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, 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.

ANEXOS

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).

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 1º 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 del Gobierno del Estado de Tamaulipas del 29 de septiembre de 2022, que contiene el Decreto No. 65-123 por el que se expidió la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas. (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 indicadas en el proemio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita se acuerde que las personas designadas a que se hace referencia al inicio de la presente demanda puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen con motivo del 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 inconveniencia 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.



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

LMP