

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 9 de octubre de 2023

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 280, último párrafo, en la porción normativa “*secuestro y desaparición forzada de personas*”, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, adicionado mediante Decreto 0820, publicado en el Periódico Oficial “Plan de San Luis” de esa entidad el pasado 8 de septiembre del año en curso.

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, 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 Pomoso, con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada 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:.....	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.	Análisis del artículo impugnado a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad	10
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	22
A N E X O S		23



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 San Luis Potosí.

B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

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

Artículo 280, último párrafo, en la porción normativa “*secuestro y desaparición forzada de personas*”, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, adicionado mediante Decreto 0820, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 8 de septiembre del año en curso, cuyo texto se traduce a continuación:

“ARTÍCULO 280. Comete el delito de encubrimiento quien:

I. (...)

II. (...)

(...)

*Las penas previstas en el párrafo anterior se incrementarán hasta en una mitad, cuando se trate de los siguientes delitos: violación; feminicidio; homicidio calificado; homicidio en razón de parentesco; **secuestro y desaparición forzada de personas**; así como los cometidos contra la libertad sexual; la seguridad sexual; y el normal desarrollo psicosexual en agravio de una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tengan (sic) la capacidad de comprender el significado del hecho; o cometido por servidoras o servidores públicos.”*

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 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 8 de septiembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 9 del mismo mes al domingo 8 de octubre del año en curso.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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 280, último párrafo, en su porción normativa "*secuestro y desaparición forzada de personas*", del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el Congreso local no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar cuestiones relativas a esos delitos, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, ya que ello solo corresponde al Congreso de la Unión.

En el presente concepto de invalidez se exponen los argumentos por los cuales se considera que el artículo impugnado del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí causa una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en función de que regula cuestiones relacionadas con los delitos de secuestro y desaparición forzada de personas, materias reservadas constitucionalmente al Congreso de la Unión.

Para sustentar lo anterior, se abordará, en un primer apartado, el contenido del referido derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar su trasgresión por parte de la norma que nos ocupa.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, en relación con el diverso 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

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, con base en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente 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.

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 y situación ante las leyes.

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 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.

En este orden de ideas, 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 anterior, 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.

Apuntado lo anterior, 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.

No debe perderse de vista 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.

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del 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 este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad 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 arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, 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.

Por lo tanto, 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.⁴ 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.

Ahora bien, 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.

Defendemos al Pueblo

⁴ 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.

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

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sustentan que el legislador potosino se encuentra inhabilitado para regular cuestiones relativas a los delitos de secuestro y de desaparición forzada de personas, específicamente, para describir las conductas prohibidas y sus respectivas sanciones.

Para demostrar esa afirmación primero se debe traer a colación el contenido textual de la norma impugnada:

“Artículo 280. Comete el delito de encubrimiento quien:

I. Sin haber participado en un hecho considerado como delictuoso, alberga, oculta o proporciona ayuda al inculpado de un delito con el propósito de que se sustraiga a la acción de la justicia, o

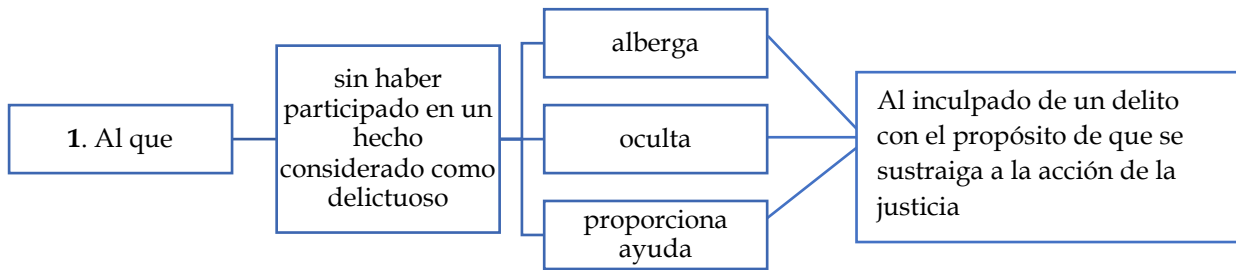
II. Destruya, modifique, cambie, obstruya, altere, mueva o manipule la morfología de los indicios, vestigios, huellas, objetos, instrumentos o cadáveres que se encuentren en el lugar que acontecieron los hechos del delito o se realizó el hallazgo, para impedir su descubrimiento.

Este delito se sancionará con una pena de uno a tres años de prisión y sanción pecuniaria de cien a trescientos días del valor de la unidad de medida y actualización.

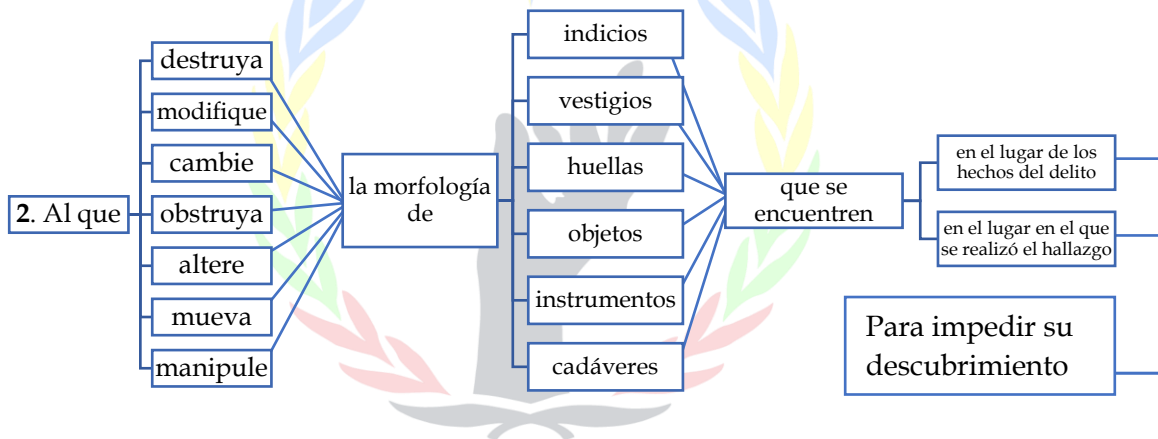
*Las penas previstas en el párrafo anterior se incrementarán hasta en una mitad, cuando se trate de los siguientes delitos: violación; feminicidio; homicidio calificado; homicidio en razón de parentesco; **secuestro y desaparición forzada de personas**; así como los cometidos contra la libertad sexual; la seguridad sexual; y el normal desarrollo psicosexual en agravio de una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tengan (sic) la capacidad de comprender el significado del hecho; o cometido por servidoras o servidores públicos.”*

Es decir, el tipo penal previsto en el artículo 280 del Código Penal en análisis describe las conductas que actualizarán la comisión del delito de encubrimiento, en dos supuestos:

Primer supuesto:



Segundo supuesto:



Ante la actualización de cualquiera de esos supuestos, se aplicarán las siguientes sanciones:

- Pena privativa de la libertad de 1 a 3 años
- Sanción pecuniaria de 100 a 300 días del valor de la unidad de medida y actualización (de \$10,000.00 a \$31,122.00 pesos mexicanos)

Ahora bien, mediante el Decreto 0820 el legislador potosino adicionó un último párrafo al artículo en análisis, consistente en el aumento hasta en una mitad de la pena aplicable cuando el *encubrimiento* se relacione con los siguientes delitos:

- violación;
- feminicidio;
- homicidio calificado;
- homicidio en razón de parentesco;
- **secuestro**
- **desaparición forzada de personas;**
- contra la libertad sexual;

- contra la seguridad sexual;
- contra el normal desarrollo psicosexual en agravio de una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tengan (sic) la capacidad de comprender el significado del hecho; o cometido por servidoras o servidores públicos

Teniendo claro lo anterior, en el presente medio de control constitucional solamente se somete a escrutinio ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el fragmento normativo según el cual se erige como agravante del delito de encubrimiento, el supuesto en el que el delito principal sea secuestro o desaparición forzada de personas, en cuyo caso la pena aplicable se aumentará hasta en una mitad.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso local no se encuentra habilitado para legislar en esas materias, específicamente tratándose de la descripción de las conductas que actualizan los delitos de secuestro y desaparición forzada de personas, los grados de participación y las sanciones que se aplicarán, pues ello se encuentra **reservado al Congreso de la Unión por disposición del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.**

Para evidenciar lo anterior, es importante explicar el diseño competencial establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a la facultad para regular los delitos de secuestro y desaparición forzada de personas en nuestro país.

Como ya se mencionó el fundamento constitucional que reserva la facultad para legislar en materia de secuestro y desaparición forzada de personas se encuentra en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de nuestra Norma Fundamental, sin embargo, cada materia se introdujo al texto constitucional en tiempos y contextos distintos, conforme a lo siguiente.

i) Facultad reservada al Congreso de la Unión en materia de secuestro

El 4 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos⁵, en la que se precisó que el Congreso de la Unión tendría la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro, que estableciera – como mínimo– los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México (en ese entonces Distrito Federal), los Estados y los Municipios.

Con ello se buscó que mediante la creación de la ley general se fijaran las bases para el establecimiento de una política criminal integral en materia de secuestro que permitiera una acción efectiva y coordinada del Estado Mexicano en la prevención, la persecución, la sanción y el combate en su más amplia extensión de ese delito, es decir que a través de los lineamientos ahí previstos se lograría una armonización en el establecimiento de tipos penales y penas, lo que además permitiría una mejor coordinación entre las entonces procuradurías y las policías.⁶

La intención de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro **fue crear homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de este delito**, para combatirlo con mayor eficacia, por lo que se buscaba que fuera a través de un solo ordenamiento jurídico en el que se establecieran los supuestos en los que las autoridades locales podrían perseguir los delitos ahí tipificados, y a partir de lo anterior, que **correspondiera exclusivamente a la ley general establecer los tipos penales de secuestro y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente,**⁷ **así como las reglas o bases sobre las cuales las entidades federativas tendrán que constreñirse para su investigación.**

En ese sentido, el Poder Reformador de la Constitución no autorizó a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni mandató de una incorporación a los códigos penales locales, precisamente porque desde la Constitución se facultó al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la

⁵ Publicación del Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089277&fecha=04/05/2009

⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricvaQjHnS3rAQloOoFtt+EMhqO9GuXkbeGgWsj4+a7Pxw==>

⁷ Sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad 2/2016, bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, sesionada en fecha ocho de agosto de dos mil dieciséis.

materia, cuyo objetivo es fijar los parámetros para que las autoridades de las entidades federativas puedan actuar respecto de los delitos tipificados en ella.⁸

Lo anterior se reafirmó en el segundo artículo transitorio del Decreto de reforma constitucional aludido, pues en él se estableció que las legislaciones en materia de secuestro 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, 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.

Ahora, no pasa desapercibido que el artículo 73, en su fracción XXI, ha sido reformado en diversas ocasiones desde que se previó la facultad de expedir una ley general en materia de secuestro, sin embargo, persiste el espíritu y alcance respecto de la atribución reconocida en favor del Congreso de la Unión, pues la redacción actual de la disposición constitucional mandata que en su inciso a) la facultad del Legislador Federal *para expedir las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro [...]*.

Lo anterior significa que, en la actualidad, las legislaturas locales únicamente tienen una facultad residual en la materia, es decir, sólo pueden legislar respecto de lo que expresamente les confiere la Ley General y en aquellas cuestiones que no estén previstas por dicho ordenamiento de observancia general, siempre y cuando no contradigan o establezcan parámetros diferenciados.

Sentadas las bases constitucionales vigentes, debe indicarse que ese mandato se materializó el 30 de noviembre de 2010 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha ley general prevé en su artículo 1º que es de orden público y de observancia general en toda la República y que su objeto es establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas,

⁸ Véase sentencia de la acción de inconstitucionalidad 1/2014, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en sesión del tres de agosto de dos mil quince.

la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, y que para ello, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de la misma Ley.

Conforme a lo expuesto, es claro que resulta indisponible para los órganos legislativos locales regular aquellas cuestiones ya contenidas ese ordenamiento, e incluso innecesario replicar lo que esa ley establece, pues ésta cuenta con sustento constitucional para dotar de contenido a la regulación en dicha materia y prever los aspectos en los que únicamente estarán habilitadas las legislaturas locales.

ii) Facultad reservada al Congreso de la Unión en materia de desaparición forzada de personas

Conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal⁹ – adicionada por la reforma constitucional de 10 de julio de 2015 –, el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes generales que prevean como mínimo los tipos penales y las sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esto es, la Constitución Federal reconoce al Congreso Federal la competencia constitucional de legislar en materia de desaparición forzada de personas.

Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2015**¹⁰, ese Tribunal Constitucional analizó el alcance de tal disposición en materia de desaparición forzada de personas y concluyó que en esta materia rige exactamente el mismo arreglo competencial que en materia de secuestro y trata de personas, en el que la

⁹ Artículo 73 de la Constitución Federal. 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.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios; (...).

¹⁰ Fallada el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

tipificación y sanción de tales delitos corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que éste expida¹¹. Dicha conclusión se corrobora con los siguientes extractos de los dictámenes emitidos por las Cámaras del Congreso:

Dictamen de la Cámara de Senadores

TERCERA. Establecidos en estas consideraciones los fundamentos legales que facultan a los legisladores para la presentación de iniciativas y, particularmente, con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren contemplados en nuestro máximo ordenamiento, para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia.

La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar los tipos penales y las sanciones -como mínimo-, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno.

Lo anterior tiene como fin último prevenir, combatir y erradicar ese tipo de ilícitos, pues menoscaban derechos fundamentales de las personas relacionados con el más amplio disfrute de las libertades personales.

Dictamen de la Cámara de Diputados

Esta Comisión dictaminadora concuerda con los argumentos vertidos dentro del análisis de la Minuta de la Colegisladora, por lo que se considera necesario robustecer ese criterio, a fin de puntualizar lo trascendente de esta reforma constitucional.

(...) atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta Comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes y de desaparición forzada de personas.

Defendemos al Pueblo

¹¹ Este criterio se ha reiterado en diversas acciones de inconstitucionalidad. A manera de ejemplo, en materia de secuestro, dicho criterio ha quedado plasmado en las acciones de inconstitucionalidad 25/2011, 36/2012 y 56/2012, falladas el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince; 48/2015, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis y, recientemente, 2/2016 fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis. En lo relativo al delito de trata de personas, en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, fallada el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 12/2014, fallada el siete de julio de dos mil quince; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince y, recientemente, 6/2015 y 48/2015, falladas el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis.

De la transcripción anterior se advierte que el Poder Reformador identificó la falta de uniformidad en la legislación en materia de tortura y desaparición forzada como uno de los principales problemas para el combate de estos delitos y, debido a ello, estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que homologuen – como mínimo – los tipos y sanciones en la materia, sin perjuicio de otras previsiones que resulten pertinentes.

Ahora bien, conforme al régimen transitorio de tal reforma constitucional¹², se advierte que la misma entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el **11 de julio de 2015**.

Por ende, es claro que a partir de esa fecha las entidades federativas dejaron de tener competencia para legislar respecto de los tipos penales y sanciones de los delitos de tortura y desaparición forzada de personas, mientras que el resto de las atribuciones en la materia (por ser concurrente) deben ser determinadas por la ley general correspondiente.

En el caso que nos ocupa, la ley marco referida es la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, a la que deberán estar sujetos los Congresos cuando pretendan regular – en el ámbito de sus competencias – cualquier otra cuestión distinta al tipo penal y sanción del delito de desaparición forzada.

¹² **Artículos transitorios de la reforma constitucional de diez de mayo de dos mil quince.**

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

TERCERO. La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el Transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas.

Así, la referida Ley General establece en su artículo 1° que es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además de que tiene por objeto, entre otras cuestiones: establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares¹³, así como los delitos vinculados que regula la Ley y prever los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como de otros delitos vinculados y sus sanciones¹⁴.

Consecuentemente, por disposición constitucional, es la Ley General multirreferida el único ordenamiento jurídico, de observancia general en todo el territorio Nacional, en el que se pueden establecer las conductas que serán sancionadas penalmente por tratarse del delito de desaparición forzada de personas, así como las penas aplicables, quedando excluidas las legislaturas locales para regular esas cuestiones.

Por todas esas consideraciones es que las entidades federativas **no tienen competencia para legislar en torno al tipo y sanciones correspondientes al delito de desaparición forzada de personas**; conclusión que ha sido reiterada por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 105/2017¹⁵, 126/2017¹⁶, 86/2019¹⁷ y 138/2019¹⁸.

iii) Análisis de la norma impugnada a la luz de la competencia constitucional para legislar en materia de secuestro y desaparición forzada de personas

¹³ Artículo 2, fracción I, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

¹⁴ Artículo 2, fracción II, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

¹⁵ Fallada el 14 de octubre de 2019 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro José Fernando González Salas.

¹⁶ Fallada el 14 de octubre de 2019 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁷ Fallada el 27 de abril 2020, por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

¹⁸ Fallada el 18 de enero de 2021 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

Una vez explicado que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de secuestro y desaparición forzada de personas, cuando menos, respecto de los tipos penales y la sanciones que serán aplicables, ahora corresponde evidenciar que el Congreso del Estado de San Luis Potosí extralimitó sus facultades al establecer que cuando el delito de encubrimiento se trate de secuestro o desaparición forzada de personas se aumentará la pena hasta en una mitad.

Como se refirió al inicio del presente apartado, el legislador potosino estableció en la norma impugnada la agravante del delito de encubrimiento, consistente en que si el delito principal se trata de secuestro o desaparición forzada de personas se aumentará la pena aplicable hasta en una mitad. En este punto conviene recordar que el delito de encubrimiento previsto en el artículo 280 contiene múltiples conductas que fueron reguladas en hipótesis generales, esto es, en sus fracciones I y II.

Del análisis de los elementos que integran el delito, se puede colegir que tienen como objetivo sancionar penalmente a las personas que, aunque no hayan participado directamente en la comisión de algún hecho delictivo, contribuyeron de cualquier manera (escondiendo, ocultando o ayudando al autor material; destruyendo, cambiando, alterando los objetos del delito) para evitar el descubrimiento de la responsabilidad penal del autor material o del hecho delictivo.

De manera que cuando el delito principal que se *encubre* sea secuestro o desaparición forzada de personas se aumentará la pena impuesta hasta en una mitad, es decir, conforme a lo siguiente:

Pena general para el delito de encubrimiento	Pena agravada por tratarse del encubrimiento del delito de:	
	secuestro	desaparición forzada de personas
Pena privativa de la libertad de 1 a 3 años	Pena privativa de la libertad de 2 a 6 años	
Sanción pecuniaria de 100 a 300 días del valor de la unidad de medida y actualización (de \$10,000.00 a \$31,122.00 pesos mexicanos)	Sanción pecuniaria de 200 a 600 días del valor de la unidad de medida y actualización (de \$20,000.00 a \$62,244.00 pesos mexicanos)	

Es decir, conforme la norma en combate se sancionará el delito de encubrimiento de secuestro o de desaparición forzada de personas en el Estado de San Luis Potosí con pena de prisión de 2 a 6 años y multa por 200 a 600 veces la UMA.

Por lo que, si bien es cierto que en apariencia el legislador local reguló solamente la pena relativa al delito de encubrimiento (respecto de lo que sí cuenta con atribuciones constitucionales), lo cierto es que al establecer que tratándose de secuestro o desaparición forzada de personas se aumentará la pena (agravante), extralimitó sus atribuciones constitucionales, pues invariablemente la persona que será sancionada necesariamente tuvo relación directa con el delito de secuestro o de desaparición forzada de personas, cuya conducta debe ser reglamentada exclusivamente por el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General.

Por tal motivo, la norma impugnada desborda su objetivo y termina sancionando a las personas que participaron en el delito de secuestro o desaparición forzada de personas en un grado distinto de participación al autor material, pero que apoyaron u ocultaron objetos del delito para que no pueda ser descubierto no se acredite la responsabilidad correspondiente.

Con lo anterior, el legislador potosino fue más allá de su libertad configurativa, pues conforme a lo explicado en líneas previas, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión regular los tipos penales y las sanciones aplicables para los delitos de secuestro y desaparición forzada de personas.

A mayor abundamiento, de la consulta tanto de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General, como de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, este Organismo Autónomo localizó algunas disposiciones que regulan las hipótesis jurídicas previstas en la norma impugnada, como se demuestra a continuación:

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
<p>Artículo 15. Se aplicará pena de cuatro a dieciséis años de prisión y de mil cuatrocientos a tres mil días multa, al que:</p> <p>I. (...);</p> <p>II. (...);</p> <p><u>III. Oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de ejecutar cualquiera de las conductas previstas en los artículos 9 y 10 de esta Ley, con conocimiento de esta circunstancia, así como los efectos, objetos o instrumentos del mismo o impida que se averigüe;</u></p> <p><u>IV. Altere, modifique o destruya ilícitamente el lugar, indicios, evidencias, objetos, instrumentos o productos del hecho delictivo, o</u></p> <p><u>V. Desvíe u obstaculice la investigación de cualquiera de las conductas previstas en los artículos 9 y 10 de esta Ley, o favorezca que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia.</u></p>	<p>Artículo 37. A quien oculte, deseche, incinere, sepulte, inhume, desintegre o destruya, total o parcialmente, restos de un ser humano o el cadáver de una persona, con el fin de ocultar la comisión de un delito, se le impondrá pena de quince a veinte años de prisión y de mil a mil quinientos días multa</p>

De ahí que ese Organismo Nacional considere que el establecimiento de la sanción a las personas que *encubran* la comisión de los hechos delictivos de secuestro o desaparición forzada de personas corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión a través de las Leyes Generales multirreferidas.

Debe reiterarse que tal como se esbozó previamente, 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 secuestro y desaparición forzada de personas**, concerniendo su aplicación tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Es así como no existe una autorización constitucional que habilite al Congreso de San Luis Potosí para regular cuestiones que son competencia del Legislador Federal y que ya se encuentran establecidas en la legislación general de la materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para la correcta investigación de los delitos de secuestro y desaparición forzada de personas.

Por razones similares, ese Tribunal Constitucional ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad en las que ha declarado la invalidez de distintas disposiciones que regulaban cuestiones relacionadas con el delito de secuestro o de desaparición forzada de personas, concluyendo que, con arreglo al sistema competencial en esas materias, las entidades federativas tienen vedado legislar cualquier aspecto relacionado con el tipo penal y la sanción de esos delitos y que ya se encuentran regulados por la ley general respectiva.

Por lo tanto, el artículo 280, último párrafo, en la porción normativa “*secuestro y desaparición forzada de personas*” que se somete a escrutinio constitucional ante ese Alto Tribunal versa sobre una cuestión conferida por la Constitución General a la autoridad legislativa federal exclusivamente; en consecuencia, el legislador local se encuentra inhabilitado para su reglamentación, por lo tanto, transgrede el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica.

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 08 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 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 del 08 de septiembre de 2023, que contiene el Decreto número 0820 por el que se adicionó el Código Penal para 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.



LMP