

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 19 de junio de 2025.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Ma. 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 de diversos artículos de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Tlaxcala, expedida mediante Decreto Número 311, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 20 de mayo de 2025.

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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, 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, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; así como a Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ....	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción. ....	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	PRIMERO.....	7
	SEGUNDO .....	22
	A. Desaparición forzada de personas .....	22
	A.1. Breve contexto de personas desaparecidas en Tlaxcala .....	27
	B. Declaración Especial de Ausencia .....	33
	C. Derecho de audiencia y debido proceso .....	35
	D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada .....	37
	TERCERO.....	43
	A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad .....	44
	B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	46
	A N E X O S .....	53

*Defendemos al Pueblo*

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

**I. Nombre y firma de la promovente.**

Ma. 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 Tlaxcala
- B. Gobernadora Constitucional del Estado de Tlaxcala.

**III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.**

Artículos 3, fracción X, en la porción normativa “y local”; 4, fracción VIII, y 31, en la porción normativa “de existir indicios”, de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Tlaxcala, expedida mediante Decreto Número 311 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 20 de mayo de 2025, los cuales se transcriben a continuación:

*“Artículo 3. Para efectos de esta Ley, se entiende por:*

*(...)*

*X. **Fiscalía Especializada:** Al Órgano especializado de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, encargado de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la legislación general **y local** en materia de desaparición forzada de personas;*

*(...).”*

*“Artículo 4. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley se rigen por los principios siguientes:*

*(...)*

*VIII. **Perspectiva de Género.** Todas las autoridades involucradas en el procedimiento de Declaración Especial de Ausencia, deben garantizar un trato igualitario entre mujeres y hombres, por lo que su actuación deberá realizarse libre de prejuicios, estereotipos y de cualquier otro elemento que propicie situaciones de desventaja, discriminación o violencia contra las mujeres y los hombres, y*

*(...).”*

*“Artículo 31. Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.”*

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 4º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 5, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará".

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de audiencia.
- Derecho al debido proceso.
- Principio de legalidad.
- Principio de perspectiva de género.
- Principio de no revictimización.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

#### **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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

## VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60<sup>1</sup> 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, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del estado de Tlaxcala el martes 20 de mayo de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 21 del mismo mes, al jueves 19 de junio del año en curso.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>2</sup>, 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 términos del artículo 11 de

---

<sup>1</sup> “**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. (...)”

<sup>2</sup> “**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; (...)”

la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>3</sup>, 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 con la facultad 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

---

<sup>3</sup> “**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 (...).”

contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### X. Conceptos de invalidez.

**PRIMERO.** La definición del principio de perspectiva de género contenida en el artículo 4, fracción VIII, de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas en el Estado de Tlaxcala, es inconstitucional porque desvirtúa los alcances de ese principio en nuestro sistema jurídico como herramienta de análisis a cargo de las autoridades, cuyo propósito es eliminar las causas de opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género.

En este primer concepto de invalidez se somete a escrutinio ante ese Máximo Tribunal del país el artículo 4, fracción VIII, de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas en el Estado de Tlaxcala, debido a que se estima que desnaturaliza el principio de perspectiva de género.

Para demostrar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, se estima indispensable exponer los alcances y objeto de la perspectiva de género, para posteriormente explicar los motivos que llevan a esta Comisión accionante a sostener que el contenido del artículo cuestionado no se ajusta a los fines y concepto ya determinado en las leyes generales, en instrumentos de carácter internacional y en la jurisprudencia de ese Alto Tribunal mexicano.

Como veremos, la perspectiva de género constituye una obligación que se deriva del parámetro de regularidad constitucional.

En el contexto internacional, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) es un instrumento dedicado a establecer obligaciones de los Estados parte para eliminar todas las formas de discriminación, así como lograr una igualdad sustantiva que les permita a las mujeres acceder a todos sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres; es decir, desarrollarse en sociedad plenamente, e incluso, prevé medidas especiales de protección, como en los periodos de embarazo y maternidad, por mencionar algunos.

Es así como la CEDAW tiene como uno de sus objetivos modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia, así como adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir la discriminación contra la mujer en todas sus formas y manifestaciones.

De particular importancia son los artículos 2, incisos c), d), f) y g)<sup>4</sup>, y 5, inciso a)<sup>5</sup>, del citado instrumento internacional, los cuales obligan a los Estados partes a establecer la protección jurídica de los derechos de las mujeres sobre una base de igualdad, garantizando su protección efectiva contra todo acto discriminatorio, así como adoptar las medidas adecuadas (incluidas las legislativas) para modificar aquellas disposiciones y prácticas que constituyan discriminación.

Debe recordarse que el Comité de la CEDAW ha sostenido que la persistencia de estereotipos, las leyes discriminatorias, normas culturales patriarcales, situaciones de discriminación interseccional y problemas probatorios son obstáculos para que las mujeres accedan al derecho a la justicia en igualdad de condiciones frente a los hombres, por lo que ha recomendado a los Estados partes erradicar los estereotipos y sesgos de género, mediante la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de justicia<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> " **Artículo 2.**

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) - b) (...)

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;

e) (...)

f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

(...)"

<sup>5</sup> " **Artículo 5.**

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

b) (...)"

<sup>6</sup> Cfr. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 33 "Sobre el acceso de las mujeres a la justicia", CEDAW/C/GC/33, 3 de agosto de 2015, párr. 3, 8. 15 y 25.

De igual forma, el referido Comité ha sustentado que los Estados partes deben ocuparse de todos los aspectos de sus obligaciones jurídicas, en virtud de la Convención, para respetar, proteger y hacer cumplir el derecho de la mujer a la no discriminación y al goce de la igualdad. La obligación de respetar requiere que los Estados partes se abstengan de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o **indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre**<sup>7</sup>.

Asimismo, refiere que los Estados partes tiene la obligación de no discriminar a la mujer por acción u omisión, pudiendo ocurrir cuando el Estado no adopta las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos de la mujer, no aprueban políticas nacionales para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer y no dan cumplimiento a las leyes pertinentes<sup>8</sup>.

En sentido similar, en la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer "Convención De Belem Do Para"** se señala que están prohibidas todas las formas de violencia contra la mujer y lo que implica una vida libre de violencia; aunado a que hace referencia a todos los derechos que tienen reconocidos y, de manera general, a las obligaciones que tiene los Estados parte para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer.

Dicho instrumento deja en claro que la violencia constituye una forma de impedir y anular el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y conforma una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres.

Ahora bien, debe enfatizarse que el artículo 7 de la aludida Convención Interamericana prevé la obligación para los Estados de adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y llevar a cabo las acciones que en el propio precepto indica, entre ella, la prevista en el inciso e), el cual señala la obligación de *“Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo*

---

<sup>7</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 28 “Relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 9.

<sup>8</sup> Cfr. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 28, *op. cit.*, párr. 10.

*legislativo, para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer”.*

Consecuentemente, la Convención de Belém Do Pará busca eliminar cualquier estereotipo basado en la idea de inferioridad de las mujeres y exige a las autoridades de los Estados a actuar reconociendo las desigualdades que existen entre géneros. Para realizar esto, es necesario que las autoridades encargadas de la impartición de justicia juzguen con perspectiva de género para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales contenidas en la Convención.

En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las obligaciones que se desprenden del artículo convencional mencionado alcanzan a todas las esferas de actuación del Estado, incluyendo la legislativa.

Lo anterior, debido a que tales obligaciones aplican transversal y verticalmente las actuaciones de los Estados partes, o sea, todos los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial), tanto a nivel federal como estadual o local, lo que requiere la formulación de normas jurídicas destinadas a combatir toda forma de violencia contra la mujer, pero también requiere la adopción y aplicación de medidas para erradicar los prejuicios, los estereotipos y las prácticas que constituyan las causas fundamentales de violencia por razón de género contra la mujer<sup>9</sup>.

Hasta lo aquí expuesto se colige que la implementación de la perspectiva de género desde la perspectiva internacional implica que el Estado adopte todas las medidas necesarias, incluidas la legislativa, para garantizar a las mujeres el derecho a la igualdad y no discriminación, así como a una vida libre de violencia, por lo que resulta fundamental se abstenga de emplear frases o expresiones fundadas en prejuicios o estereotipos de género, así como hacer un constante examen sobre las ideas preconcebidas que pueden encontrarse involucradas, ya sea porque forman parte de una creencia individual o colectiva o se encuentran contempladas en normas jurídicas que se encuentren vigentes<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, Sentencia, excepción preliminar, fondo, reparación y costas, 20 de noviembre de 2018, párr. 215.

<sup>10</sup> Véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 62/2024, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Undécima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, abril de 2024, Tomo II, p. 1495, del rubro **“JUZGAR SIN ESTEREOTIPOS DE GÉNERO. LAS PERSONAS JUZGADORAS DEBEN ABSTENERSE DE USAR FRASES O EXPRESIONES QUE ENTRAÑEN ESTEREOTIPOS, YA QUE ESTE PROCEDER TIENE EL POTENCIAL DE MENOSCABAR EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.”**

También es importante mencionar que esa Convención Interamericana prevé mecanismos de protección, entre los que destacan los **Informes Nacionales** que los Estados Partes deben de elaborar y remitir a la Comisión Interamericana de las Mujeres, mismos que deben de contener información relacionada con las medidas adoptadas para:

- Prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.
- Asistir a las mujeres afectadas por la violencia.
- Exponer las dificultades que observen en la aplicación de las mismas.
- Señalar los factores que contribuyan a la violencia contra las mujeres.

Otro mecanismo importante es la **Opinión Consultiva** de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que pueden solicitar los Estados Parte y la Comisión Interamericana de Mujeres a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que emita opiniones consultivas sobre la interpretación de la Convención.

Por último, se menciona la **denuncia o queja** ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual pueden presentar los individuos o entidades no gubernamentales donde se alegue la violación del artículo 7 de la Convención, en relación con el incumplimiento de alguna de las obligaciones que señala ese numeral para los Estados partes.

Hasta aquí, podemos afirmar que la perspectiva de género ha sido empleada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para identificar cómo el género impacta en una controversia, en los siguientes aspectos:

- Al estudiar el contexto
- En la apreciación de los hechos
- En la valoración de pruebas
- En la verificación de las previsiones adoptadas durante la investigación de delitos que comprenden hechos violentos contra mujeres y niñas
- En la identificación de distintos niveles de discriminación por condiciones de identidad adicionales al género (interseccionalidad)
- En la identificación de estereotipos, prejuicios, prácticas y roles de género; y
- En la determinación de medidas de reparación.

A la luz de esos instrumentos normativos, se advierte que la finalidad de todos esos ordenamientos es **eliminar todo tipo de violencias y situaciones de discriminación a los niños, niñas, adolescentes y mujeres** que les impidan acceder y ejercer sus derechos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

Se precisa que esas medidas legislativas de carácter nacional e internacional fueron establecidas para combatir los contextos sociales de violencia y desigualdad que históricamente han vivido las mujeres, bajo los cuales se ha observado mundialmente una supra-valoración de lo masculino e infravaloración de lo femenino, llegando incluso a los extremos de cosificar a este último grupo de población y cometer violencias en su perjuicio.

A mayor abundamiento, se destaca que conforme a los datos del INEGI la discriminación en nuestro país por sexo tiene mayor prevalencia hacia las mujeres, siendo la principal causa ser mujer con 35.3%, seguida de la forma de vestir con 31.8% y su peso y estatura de 30.7%. Asimismo, resalta que la discriminación hacia las mujeres por su sexo tuvo con un incremento de 5.8% en 2022 respecto de 2017.<sup>11</sup>

Como se advierte, las cifras de discriminación en nuestro país han tenido un aumento significativo hacia las mujeres, siendo tal desigualdad un factor que propicia contextos de violencia.

En nuestro orden interno, la perspectiva de género se desprende de lo dispuesto en los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconocen -respectivamente- los derechos de igualdad y no discriminación, la igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer, y el derecho de todas las personas a vivir una vida libre de violencia, así como deberes reforzados a cargo del Estado de protección para niñas, niños, adolescentes y mujeres.

A lo largo de los años, el Estado mexicano ha reconocido la desigualdad que viven las mujeres, por lo que ha hecho importantes avances en torno a la igualdad en diversos ámbitos, como es la modificación del sistema jurídico e institucional.

---

<sup>11</sup> De acuerdo con datos del INEGI, hay prevalencia de discriminación hacia las mujeres. La información puede consultarse en el siguiente enlace:

[https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/discriminacion/#Prevalencia\\_de\\_la\\_discriminacion](https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/discriminacion/#Prevalencia_de_la_discriminacion)

Entre ellos, se destaca creación de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 02 de agosto de 2006, la cual prevé que su finalidad es la igualdad entre hombres y mujeres, promoviendo el empoderamiento de este último sector de la población.

Por su lado, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 01 de febrero de 2007, y se trata de la ley reglamentaria del artículo 4 de la Constitución Federal, en materia de protección del derecho de las niñas, adolescentes y mujeres a una vida libre de violencia y deberes reforzados del estado, teniendo por objeto establecer la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para prevenir, sancionar, atender, sancionar y erradicar las violencias cometidas en su contra, así como garantizar el ejercicio de sus derechos.

En los referidos ordenamientos generales se regula el concepto de *“perspectiva de género”*. En la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, se define como *la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.*

Por su parte, en el artículo 5, fracción IX, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se aprecia que la *“perspectiva de género”* se define como *una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.*

De conformidad con las definiciones legales anteriores, es posible advertir que para todos esos ordenamientos la perspectiva de género es una forma de identificar, cuestionar y valorar las discriminación y violencia que sufren las mujeres, a fin de tomar medidas con las que se pueda combatir y erradicar, para llegar a una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

En otras palabras, la perspectiva de género es una herramienta que busca visibilizar las desigualdades que provocan las cargas de género, lo cual sucede tanto a hombres como a mujeres; aunque se haga énfasis en la protección de éstas últimas debido a que es a ellas a quienes históricamente se las han impuesto los roles de género que tienen menor valor y reconocimiento.

En esa línea argumentativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido por *perspectiva de género* al método de análisis, consecuencia del surgimiento del género como categoría independiente, al identificar que las personas no solo se identifican a partir del sexo como criterio biológico, sino también y fundamentalmente a partir de rasgos construidos desde lo cultural.

En ese sentido, la perspectiva de género se posiciona como una herramienta que reconoce la diversidad de géneros y la existencia de las mujeres y los hombres, como principio esencial en la construcción de una humanidad diversa, para la transformación y deconstrucción de prejuicios y estereotipos, a fin de:

- Visibilizar a las mujeres, sus actividades, sus vidas, sus necesidades específicas y la forma en que contribuyen a la creación de la realidad social.
- Mostrar cómo y por qué los grupos vulnerados son atravesados por las relaciones de poder y desigualdad entre los géneros, características de los sistemas patriarcales.

Dada la importancia de esta herramienta o metodología de análisis es que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación la ha adoptado en el área jurídica para resolver diversos asuntos en que las mujeres y las minorías sexuales –dada su condición de vulnerabilidad– se encuentran en una situación de desventaja que les impide acceder a la justicia en condiciones de igualdad frente al grupo de los hombres.

Así, la perspectiva de género en la aplicación de la ley implica que las normas sean interpretadas y aplicadas sin pasar por alto los distintos contextos a los que se enfrentan las personas, debido a las situaciones y efectos que viven los grupos en situación de vulnerabilidad.

Actualmente, la **perspectiva de género es un método de análisis que está a cargo de todas las juezas y jueces del país como una obligación constitucional**, a utilizar en todos los casos donde se detecten contextos de discriminación que imposibilitan a las niñas, niños, adolescentes y mujeres a acceder a la justicia en condiciones de igualdad.

La obligación de todas las personas juzgadoras de impartir justicia con perspectiva de género, emanó de la resolución del amparo directo en revisión 2655/2013, en que se determinó que esa obligación se configura como un estándar convencional que deriva de las obligaciones en materia de derechos humanos, pues para garantizar el acceso al derecho a la tutela judicial efectiva a las mujeres en igualdad de condiciones, el Estado debe probar que aplicar una regla de derecho no conlleva a un impacto diferenciado por razón de género en el tratamiento de las personas involucradas en la litis.

Por su parte, el Máximo Tribunal de nuestro país ha aplicado la perspectiva en los siguientes aspectos:

- Al interpretar las normas y aplicar el derecho.
- Apreciar los hechos y las pruebas que forman parte de la controversia.
- En la determinación de las reparaciones, lo que incluye el cuestionamiento de las siguientes interrogantes:
  - ¿cuál fue el daño?; ¿quién lo cometió?; ¿contra quién se cometió?; ¿cuál fue su impacto específico y diferenciado?; y ¿cuál fue su impacto primario y secundario?

También ha destacado que existen casos en los que existe la obligación de juzgar con perspectiva de género:

1. Aquellos en los que se identifica o alega una situación de poder o asimetría basada en el género.
2. Aquellos en los que se detecta o denuncia un contexto de violencia, discriminación o vulnerabilidad derivada de esa categoría.

3. Aquellos en los que, a pesar de no acreditarse una situación de poder o un contexto de violencia, se advierte la posibilidad de que exista un trato o impacto diferenciados basados en el género, lo cual muchas veces se expresa mediante estereotipos o roles de género implícitos en las normas y prácticas institucionales y sociales.

Igualmente, ese Máximo Tribunal ha detallado seis elementos para juzgar con perspectiva de género:

1. Identificar si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia.
2. Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de advertir las situaciones de desventaja provocadas por esta categoría.
3. Ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones, siempre que el material probatorio sea insuficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género.
4. Cuestionar la neutralidad del derecho aplicable y evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta.
5. Aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas.
6. Evitar la utilización de lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, y, a su vez, procurar el uso de lenguaje incluyente<sup>12</sup>.

De lo anterior, es posible desprender que la perspectiva de género es una metodología que se utiliza para analizar controversias donde se observan desventajas derivadas de contextos de discriminación por género, generalmente identificadas en contra de niñas, niños, adolescentes y mujeres.

En cuanto a los alcances de la perspectiva de género, se trata de una obligación intrínseca a la labor jurisdiccional, lo cual implica que el juzgador debe de aplicar la metodología cuando advierta que hay situaciones de desequilibrio de poder entre

---

<sup>12</sup> Véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2016, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 29, abril de 2016, Tomo II, p. 836, del rubro "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO."

las partes como consecuencia de su género, enseguida debe de cuestionar la neutralidad de las pruebas y el marco normativo aplicable, así como de recopilar las pruebas necesarias para visualizar el contexto de violencia o discriminación, y finalmente resolver los casos prescindiendo de cualesquiera cargas estereotipadas que resulten en detrimento de mujeres u hombres.<sup>13</sup>

Es por todo lo anterior, que esa Suprema Corte al resolver diversos asuntos, ha determinado que es obligación de todas las autoridades jurisdiccionales juzgar con perspectiva de género, para así identificar o visualizar las funciones y características impuestas en la sociedad a mujeres y hombres, comúnmente denominadas roles de género.

Como hemos visto, la perspectiva de género se ha ido afianzando en las legislaciones de México y ha sido un principio sumamente importante que ha orientado la labor jurisdiccional a lo largo de los años, permitiendo que con su implementación se coadyuve a erradicar las desigualdades prevalentes entre mujeres y hombres.

Sin embargo, este principio se ha arraigado en nuestro sistema normativa a tal punto que se encuentre expresamente previsto en la Norma Suprema a lo largo de todo su texto, sobre todo, a raíz de la reforma constitucional publicada el 15 de noviembre de 2024<sup>14</sup>.

En palabras del legislador federal al momento de dictaminar dicha reforma, *a pesar de que la igualdad sustantiva y la perspectiva de género ya están mencionadas en algunas partes de la Constitución, es necesario que se aborden de forma transversal, visible, expresa y, por supuesto, constitucional, porque debe nombrarse y colocarse jerárquicamente a la altura del reconocimiento del problema público de la desigualdad y la discriminación*<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Véase la sentencia del amparo directo en revisión 4811/2015, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2026, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, párr. 30.

<sup>14</sup> “Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4o., 21, 41, 73, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de igualdad sustantiva, perspectiva de género, derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y erradicación de la brecha salarial por razones de género”.

<sup>15</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, para la Igualdad de Género y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, “DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 4º, PÁRRAFO PRIMERO; 21, PÁRRAFO NOVENO; 41, PÁRRAFO SEGUNDO; 73, FRACCIÓN XXI, PENÚLTIMO PÁRRAFO; 116, FRACCIÓN IX; 122, APARTADO A, FRACCIÓN X Y 123, APARTADOS A, FRACCIÓN VII Y B, FRACCIÓN V Y SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4º Y UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 116, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

En ese orden de ideas, reconoció que el Estado mexicano mantiene una deuda histórica con las mujeres, al mantenerse desigualdades que inhiben su acceso pleno a los beneficios del desarrollo en condiciones de igualdad, por lo que, para eliminarlas *se hace imprescindible la incorporación real y coordinada de la perspectiva de género como una metodología que permite detectar y eliminar todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género, considerando las situaciones de desventaja que discriminan e impiden la igualdad*<sup>16</sup>.

En suma, es claro que el principio de perspectiva de género reviste una importancia clara en nuestro sistema constitucional, al identificarse como una herramienta útil para la transformación de las relaciones de opresión, violencia y desigualdad motivadas con el género, y que, por tanto, debe ser observada a cabalidad por las autoridades respectivas.

Una vez que ha quedado expuesto el contenido de la herramienta de análisis denominada “*perspectiva de género*” de conformidad con las leyes de nuestro país, así como por su tratamiento jurisprudencial, se procederá a analizar la definición que al respecto propone la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Tlaxcala, con el objetivo de determinar si la norma específicamente impugnada desnaturaliza la concepción y alcances de ese principio.

Para dar inicio al estudio que nos ocupa, enseguida se transcribe el artículo 4, fracción VIII, de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Tlaxcala:

*“Artículo 4. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley se rigen por los principios siguientes:*

*I. – VII. (...)*

*VIII. Perspectiva de Género. Todas las autoridades involucradas en el procedimiento de Declaración Especial de Ausencia, deben garantizar un trato igualitario entre mujeres y hombres, por lo que su actuación deberá realizarse libre de prejuicios, estereotipos y de cualquier*

---

DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE IGUALDAD SUSTANTIVA, PERSPECTIVA DE GÉNERO, DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS Y ERRADICACIÓN DE LA BRECHA SALARIAL POR RAZONES DE GÉNERO.”

Visible en el siguiente enlace:

[https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-10-23-1/assets/documentos/Dictamen\\_PCIGEL\\_Igualdad\\_Sustantiva.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-10-23-1/assets/documentos/Dictamen_PCIGEL_Igualdad_Sustantiva.pdf)

<sup>16</sup> *Idem.*

*otro elemento que propicie situaciones de desventaja, discriminación o violencia contra las mujeres y los hombres, y”*

De lo anterior, se desprende que el principio de perspectiva de género rige sobre las acciones, medidas y procedimientos establecidos en la misma Ley. Además, se trata de un principio que es concebido en ese ordenamiento como una obligación a cargo de las autoridades competentes de garantizar un trato igualitario entre mujeres y hombres, para lo cual, su actuación debe realizarse *libre de prejuicios, estereotipos y de cualquier otro elemento que propicie situaciones de desventaja, discriminación o violencia contra las mujeres y los hombres.*

Esta Comisión Nacional estima que la definición prevista por el legislador tlaxcalteca es insuficiente para colmar los extremos exigidos por el principio de perspectiva de género, dado que acota su aplicación a:

- ⇒ Brindar un trato igualitario entre mujeres y hombres (igualdad de género)
- ⇒ Actuar libre de prejuicios, estereotipos y de cualquier otro elemento que propicie situaciones de desventaja, discriminación o violencia contra las mujeres y los hombres.

Si bien es cierto ambos elementos convergen en lograr o buscar una igualdad de la mujer y el hombre ante la ley y el deber de evitar un trato discriminatorio por motivos de género, así como una prohibición a cargo de la autoridad de guiar su actuar con base en ideas preconcebidas sobre el género; también lo es que la perspectiva de género va más allá, al tratarse de una **herramienta, método o metodología** que permite al juzgador o autoridad correspondiente advertir o visualizar las situaciones de poder que generan desventajas, discriminación o violencia, ocasionadas **en razón del género**.

Se recuerda que la perspectiva de género, como principio, busca eliminar aquellas situaciones de poder que impidan a una persona por cuestión de género acceder a algún derecho, y que constituye una categoría analítica, la cual recoge las metodologías y los mecanismos que permiten **detectar y eliminar las situaciones de desequilibrio de poder entre las partes como consecuencia de su género y que parten de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que deberían asumir por su sexo**<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Véase la tesis aislada 1a XXVII/2017, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Oficial de la Federación, marzo 2017,

De esta forma, la norma combatida, en los términos en los que se encuentra, podría llevar al entendimiento de que en el procedimiento de declaración especial de ausencia en la entidad, la perspectiva de género se limita a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres; soslayando que, en realidad, por virtud de ese principio, la autoridad correspondiente debe hacer una valoración integral del contexto que rodea a las partes. Máxime que la aludida declaración es decretada por una persona juzgadora, lo que le obliga a leer e interpretar las normas tomando en cuenta los principios ideológicos que las sustenten, así como la forma en que afectan, de manera diferenciada, a quienes acuden ante su jurisdicción<sup>18</sup>.

Debemos enfatizar que, para aspirar a aplicar correctamente los principios de igualdad y equidad, es necesario explicar y comprender las diferencias específicas entre hombres y mujeres, reconociendo la forma en que unos y otras se enfrentan a una problemática concreta, y los efectos diferenciados que producen las disposiciones legales y las prácticas institucionales. Ello, sumado a que la norma combatida busca proteger a las personas que fueron declaradas desaparecidas o ausentes presuntamente por la comisión de un delito, así como a sus familias, el principio debe adquirir dimensiones más amplias en caso de que exista un vínculo entre la desaparición y la violencia de género.

En ese sentido, esta Comisión Nacional considera que la norma impugnada desnaturaliza la concepción de la perspectiva de género, o bien, resulta deficiente en cuanto a sus alcances, pues de ella no se advierte que refiera a un mecanismo para detectar y eliminar las desigualdades en razón de género, principalmente contra las mujeres, dadas las condiciones sociales que históricamente han causado su discriminación y desventaja en la sociedad.

En esa tesitura, dada la distinta concepción de lo que implica el principio de perspectiva de género genera en la legislación sobre declaración especial de ausencia, ello puede generar repercusiones negativas en su aplicación, en perjuicio de las personas que se encuentran en un contexto de discriminación, desventaja o violencia por razón de género.

---

Libro 40, Tomo I, p. 443, del rubro ***“JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.”***

<sup>18</sup> Tesis aislada 1a. XXIII/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 677, de rubro: ***“PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES.”***

Lo anterior, debido a que el órgano jurisdiccional encargado de substanciar el procedimiento especial de declaración de ausencia se va a limitar –en términos de la Ley– a tratar con igualdad a las partes, sean estos hombres o mujeres, sin visualizar y aplicar las normas atendiendo al contexto de desigualdad, discriminación o violencia de género que se presente.

Por ejemplo, el principio de perspectiva de género puede ser aplicado por el juzgador si advierte situaciones de discriminación o desventaja en razón de género al momento de otorgar las medidas provisionales y cautelares que resulten necesarias durante el procedimiento, en lo relativo a la guarda y custodia de los descendientes de la persona desaparecida, lo vinculado con el derecho de alimentos, sobre la patria potestad de las hijas e hijos, o uso de la vivienda.

También, por los términos en los que se encuentra redactada la disposición, podría impedir que el juzgador –conforme a su obligación constitucional de juzgar con perspectiva de género– visibilice las situaciones de poder, violencia o en su caso de discriminación que afecten a una de las partes, o que a pesar de no encontrarse presente ninguna de las anteriores situaciones, se advierta roles de género, estereotipos en las normas o en las instituciones que impidan el acceso a la justicia.

Aunado a lo anterior, se advierte que el legislador local al configurar la norma impugnada incumple con sus obligaciones de promover, respetar y proteger los derechos humanos, ya que estableció un precepto que lejos de garantizar los derechos de las personas que sufren violencia y discriminación por razón de su género involucradas en el procedimiento de declaración especial de ausencia, permite que se les invisibilicen en la resolución que en su caso se dicte, ya que la perspectiva de género en la ley local se reduce a que las autoridades involucradas en el referido procedimiento garanticen un trato igualitario.

Es por todo lo anterior, se estima que al definir el principio rector de perspectiva de género en los términos en los que se encuentra en la disposición impugnada, desnaturaliza los alcances de esa metodología, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 4, fracción VIII, de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas en el Estado de Tlaxcala.

**SEGUNDO.** El artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Tlaxcala, vulnera los derechos fundamentales de audiencia, debido proceso y no revictimización, en virtud de que impide a quien haya sido declarado ausente reclamar frutos o rentas de sus bienes cuando sea localizada con vida o se pruebe que sigue con vida, siendo suficiente que existan indicios de que fingió su desaparición para evadir responsabilidades.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la porción normativa “de existir indicios” contenida en el artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Tlaxcala, es transgresora de diversos derechos fundamentales, debido a que:

- Anula la facultad de la instancia jurisdiccional de allegarse de otros medios de prueba que le generen convicción y le permitan fundar y motivar que la persona fingió su desaparición en su determinación, conforme al procedimiento respectivo;
- Permite que la víctima sea sujeta a responsabilidades de naturaleza civil o penal, derivado de que se presume es responsable de su desaparición;
- Revictimiza a la víctima al tratarla como sospechosa o responsable de su desaparición, pues exige que sea esta la que demuestre que no fingió su desaparición para reclamar las rentas y frutos de sus bienes, de lo contrario se le expone a sufrir nuevos daños a su patrimonio y persona.

Previo a explicar con mayor detenimiento cada una de las razones que da lugar a la invalidez del precepto combatido, en primer lugar, se expone el parámetro de regularidad constitucional a la luz del cual debe analizarse la disposición reclamada; así como el contexto en que la norma se encuentra inmersa.

#### **A. Desaparición forzada de personas**

Como punto de partida, es menester señalar que la desaparición forzada de personas constituye una grave ofensa a la dignidad intrínseca de la persona humana, a la vez que viola múltiples derechos fundamentales.

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

Por esas razones, la desaparición forzada constituye una violación polifacética y múltiple, pues tiene como consecuencia la violación a un amplio número de derechos humanos reconocidos en el marco constitucional y convencional, como son: el derecho a la libertad personal, a la integridad personal, a la vida y al reconocimiento de la personalidad jurídica. Por ello, la desaparición forzada se ha identificado como una violación multiofensiva, porque repercute de forma diversa en la esfera de derechos de las personas y cuya característica resulta especialmente relevante al momento de investigar y sancionar el delito.

Como podemos advertir, la desaparición forzada es una conducta extremadamente grave, porque implica una violación simultánea y plurifacética a diversos derechos, de manera continua y permanente, lo que implica un incumplimiento por parte del Estado en su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas.

Sobre este tema, no debemos perder de vista que nuestro país enfrenta un problema estructural y sistemático en cuanto a desaparición de personas, derivado de la conjunción de corrupción, impunidad, violencia, inseguridad y colusión de diversas personas servidoras públicas con la delincuencia organizada, que se agudiza con las condiciones de desigualdad y pobreza extrema que impiden un efectivo desarrollo social.

Aunado a lo anterior, los escasos resultados obtenidos por las instituciones de procuración de justicia, tanto en la búsqueda y localización de las víctimas directas, como en el conocimiento de la verdad de los hechos que originaron la desaparición y en la identificación de quienes estuvieron involucrados en la misma, para sujetarlos a la acción de la justicia, ocasionan, entre otras cosas, la proliferación de esta conducta.

La situación se agrava por el hecho de que no existen cifras oficiales precisas y confiables de personas desaparecidas, ni tampoco una base de datos sólida en

funcionamiento en la que se concentre el registro de todas las personas que se encuentran en esta situación en México.

En esas circunstancias, el Estado mexicano ha adquirido compromisos internacionales con la adopción de instrumentos como la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas<sup>19</sup>, ratificadas respectivamente en 2002 y 2008, a efecto de –entre otras cosas– adecuar la normatividad existente en el país sobre la materia, conforme a los estándares internacionales.

Tanto la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, son enfáticas en señalar que los Estados tienen la obligación de tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y de imponer una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad.

Ahora bien, se considera pertinente referir algunos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre desaparición forzada de personas.

En el Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, la Corte Interamericana señaló que tras la visita al Estado mexicano en 2011 del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, se constató que la estrategia de militarización para el mantenimiento del orden público llevó aparejado, entre los años 2006 a 2010, el aumento paulatino en el número de quejas recibidas por esta Comisión Nacional, relacionadas con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), en particular por detenciones arbitrarias, tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.<sup>20</sup>

En cuanto a las desapariciones presuntamente atribuibles a agentes estatales mexicanos en 2011, el Grupo de Trabajo respectivo señaló que muchas de las desapariciones en nuestro país podrían calificarse como forzadas al haberse

---

<sup>19</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 06 de mayo de 2002 y el 22 de junio de 2011 respectivamente.

<sup>20</sup> Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párrafo 61.

constatado la participación directa o indirecta de autoridades estatales en su perpetración, entre ellos elementos castrenses<sup>21</sup>.

Respecto a la sentencia dictada en el caso González Méndez y otros Vs. México, la referida Corte internacional señaló que el C. Antonio González Méndez fue víctima de desaparición forzada por grupos paramilitares en el estado de Chiapas, lo cual es imputable al Estado. En ese asunto, la Corte también destacó que el hecho de que la víctima perteneciera al pueblo indígena de Ch'ol y fuera miembro de las bases civiles de apoyo del EZLN y militante del PRD, torna esta impunidad en una cuestión particularmente relevante, toda vez que posee un efecto no solo individual, sino también colectivo, en la medida en que la sociedad se ve impedida de conocer la verdad sobre la situación de violación de los derechos de una persona que participaba activamente en la vida política de su región.

Además, ese Tribunal recalcó que resultaba de suma importancia que el estado mexicano creara un registro único y actualizado de personas desaparecidas, que permitiera la generación de datos estadísticos, así como determinar claramente en qué casos se trata de “desapariciones forzadas”, o adoptar las medidas necesarias para generar tales datos en el marco de sistemas de registro ya existentes.

Por su parte, en 2012 el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas refrendó expresamente dichas conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y de igual forma mostró su preocupación por el aumento progresivo del número de desapariciones forzadas presuntamente cometidas por autoridades públicas o grupos criminales o particulares que actuarían con el apoyo directo o indirecto de agentes del Estado.

En este sentido, el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas en su visita a México en 2015 señaló lo siguiente:

*“Parte de la violencia puede ser atribuida a los poderosos y despiadados grupos del crimen organizado, que han hecho miserable la vida de mucha gente en varios de los 32 estados de la República. Condeno sus acciones sin reservas. Sin embargo, muchas desapariciones forzadas, actos de tortura y ejecuciones extrajudiciales presuntamente han sido llevadas a cabo por autoridades federales, estatales y municipales, incluyendo la policía y algunas partes del*

---

<sup>21</sup> Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015

*Ejército, ya sea actuando por sus propios intereses o en colusión con grupos del crimen organizado.”<sup>22</sup>*

Para cumplir con sus obligaciones internacionales, el Estado mexicano ha adoptado medidas legislativas necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas y a determinar una pena apropiada que tuviera en cuenta su extrema gravedad, considerando dicho delito como continuado o permanente mientras no sea posible establecer el destino o paradero de la víctima.

A nivel interno, este Organismo Nacional ha dado cuenta, en múltiples informes anuales, en un informe especial, así como en un informe dirigido al Comité contra las Desapariciones Forzadas de la Organización de las Naciones Unidas, de la existencia de dicho contexto generalizado de desapariciones de personas y de la gravedad de esta problemática asociada al escenario de violencia que enfrenta México.

En ese sentido, este Organismo Autónomo ha reiterado su preocupación por el desconocimiento del paradero de las miles de personas en México y destaca que las inconsistencias y deficiencias de la información oficial disponible al respecto han sido un impedimento para dimensionar adecuadamente la magnitud del problema y determinar con precisión cuántos de esos casos corresponden a desaparición forzada de personas, cuáles son imputables a sujetos vinculados con la delincuencia organizada y el número de víctimas cuyos hechos que propiciaron su ausencia responden a otras causas diferentes.

A la luz de lo anterior, dada la práctica recurrente de desapariciones forzadas y de la falta de datos estadísticos que permitieran determinar el número de personas víctimas de este delito, es que era menester la existencia de una Ley marco en la materia, que determinara las bases generales para que así las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos competenciales, expidieran sus propias leyes.

En tal virtud, el 17 de noviembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, misma que tiene como objeto, entre otros, establecer los tipos penales en

---

<sup>22</sup> Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015.

materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones.

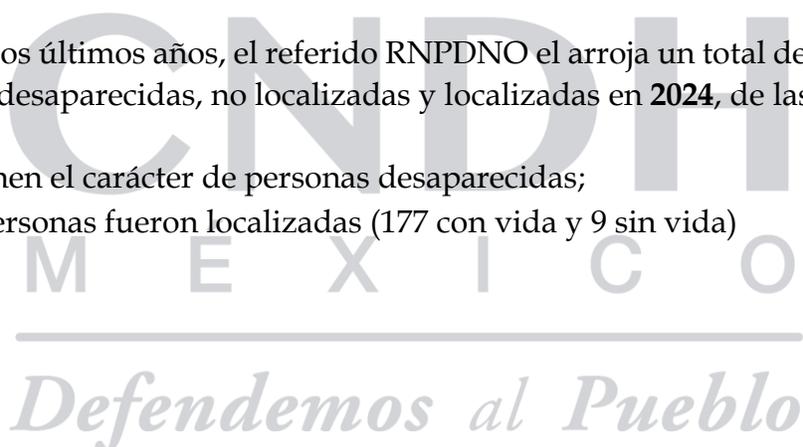
En cuanto a una legislación específica en la materia en la entidad, esta Comisión Nacional advierte que Tlaxcala es uno de los estado de la federación que no cuenta con una ley sobre desaparición forzada de personas, contraviniendo así el mandato contenido en el artículo Noveno Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, según el cual se vinculó a las entidades federativas a armonizar su legislación en un plazo de 180 días<sup>23</sup>.

### **A.1. Breve contexto de personas desaparecidas en Tlaxcala**

En cuanto **al contexto de personas desaparecidas en el estado de Tlaxcala** para efectos de la presente demanda, de acuerdo con los datos proporcionados por el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), en el periodo comprendido del 31 de diciembre de 1952 al 17 de junio de 2025, se tiene registro de 161 personas en esa situación; mientras que 1541 han sido localizadas con vida<sup>24</sup>.

En cuanto a los últimos años, el referido RNPDNO el arroja un total de **198** registros de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas en **2024**, de las cuales:

- 12 tienen el carácter de personas desaparecidas;
- 186 personas fueron localizadas (177 con vida y 9 sin vida)



---

<sup>23</sup> “Noveno. (...)

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

(...)”

<sup>24</sup> Versión Estadística RNPDNO, disponible en el siguiente enlace:

<https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

**Personas desaparecidas, no localizadas y localizadas en Tlaxcala - por municipio (año 2024)**

Categoría	Hombres	Mujeres	Indeterminado
SAN PABLO DEL MONTE	12	7	0
APIZACO	9	7	0
TLAXCALA	9	12	0
HUAMANTLA	6	5	0
PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL	5	1	0
IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS	5	4	0
CHIAUTEMPAN	5	4	0
CALPULALPAN	3	2	0
CUAPIAXTLA	2	4	0
ZACATELCO	2	8	0
PANOTLA	2	2	0
TETLA DE LA SOLIDARIDAD	2	1	0
TLAXCO	2	1	0
TOTOLAC	2	2	0
XALOZTOC	2	3	0

Categoría	Hombres	Mujeres	Indeterminado
HUEYOTLIPAN	2	1	0
CONTLA DE JUAN CUAMATZI	2	6	0
ESPAÑITA	1	0	0
SAN JOSÉ TEACALCO	1	0	0
TEPEYANCO	1	1	0
TEOLOCHOLCO	1	1	0
XALTOCAN	1	1	0
EL CARMEN TEQUEXQUITLA	1	1	0
TOCATLÁN	1	0	0
XICOHTZINCO	1	0	0
ZITLALTEPEC	1	0	0
APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL	1	0	0
TEPETITLA DE LARDIZÁBAL	1	3	0
TENANCINGO	1	0	0
NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA	1	0	0
YAUHQUEMECAN	1	2	0

Categoría	Hombres	Mujeres	Indeterminado
BENITO JUÁREZ	1	1	0
SANTA CRUZ QUILEHTLA	1	1	0
SAN DAMIÁN TEXOLOC	1	1	0
NATÍVITAS	1	2	0
SIN MUNICIPIO DE REFERENCIA	1	2	0
LA MAGDALENA TLALTELULCO	1	2	0
SANTA CRUZ TLAXCALA	0	5	0
SAN FRANCISCO TETLANOHCAN	0	1	0
MAZATECOCHCO DE JOSÉ MARÍA MORELOS	0	1	0
SANTA CATARINA AYOMETLA	0	1	0
SANTA ANA NOPALUCAN	0	1	0
SANTA ISABEL XILOXOTLA	0	1	0
SAN LUCAS TECOPILCO	0	1	0
AMAXAC DE GUERRERO	0	2	0
SAN JUAN HUACTZINCO	0	1	0
TZOMPANTEPEC	0	4	0

Ahora, en cuando al desglose de la información por género, podemos advertir lo siguiente:

Categoría	Total de personas	Porcentaje
Hombre	92	46.46%
Mujer	106	53.54%
Indeterminado	00	0.00%
<b>Total</b>	<b>198</b>	<b>100.00%</b>

Por otro lado, del 01 de enero al 01 de junio de 2025, se tiene el registro de un total de 51 personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, de las que:

- 4 tienen el carácter de personas desaparecidas y no localizadas;
- 47 personas fueron localizadas (46 con vida y 1 sin vida)

#### Personas desaparecidas, no localizadas y localizadas en 2025 - por municipio

Categoría	Hombres	Mujeres	Indeterminado
TLAXCALA	5	2	0
APIZACO	3	4	0
SAN PABLO DEL MONTE	3	1	0
LA MAGDALENA TLATTELULCO	2	0	0
HUAMANTLA	2	2	0
NATÍVITAS	1	3	0
CALPULALPAN	1	0	0
BENITO JUÁREZ	1	0	0
YAUHQUEMECAN	1	2	0
TETLATLAHUCA	1	0	0
APETATITLÁN DE ANTONIO CARVAJAL	1	0	0
SANTA CRUZ TLAXCALA	1	0	0
XALOZTOC	1	0	0
TLAXCO	1	1	0

Categoría	Hombres	Mujeres	Indeterminado
ZITLALTEPEC	1	0	0
TEOLOCHOLCO	1	0	0
XALTOCAN	1	0	0
SAN JOSÉ TEACALCO	1	0	0
ACUAMANALA DE MIGUEL HIDALGO	0	1	0
SAN DAMIÁN TEXOLOC	0	1	0
CHIAUTEMPAN	0	1	0
PANOTLA	0	1	0
TOTOLAC	0	1	0
HUEYOTLIPAN	0	1	0
SAN JUAN HUACTZINCO	0	2	0

De ese número de personas:

Categoría	Total de personas	Porcentaje
<b>Hombre</b>	<b>28</b>	<b>54.90%</b>
<b>Mujer</b>	<b>23</b>	<b>45.10%</b>
<b>Indeterminado</b>	<b>00</b>	<b>0.00%</b>
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>100.00%</b>

Si bien es verdad que Tlaxcala es una de las entidades con un menor número de personas desaparecidas en comparación con otras entidades federativas, el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia ha advertido que los casos de desaparición en ese Estado comenzaron a aumentar en el 2020, **siendo el 2021 el año con la mayor concentración de casos, con 29 personas que continúan desaparecidas**, e identifica a Tlaxcala capital como el municipio que concentra la mayor cantidad de casos de personas desaparecidas<sup>25</sup>, lo cual se comprueba de las

<sup>25</sup> Véase Red Lupa del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, información relativa al Estado de Tlaxcala, visible en el siguiente enlace:

tablas proporcionada por el RNPDNO, en donde se observa que en el presente año sigue siendo el municipio con el mayor número de personas en esa situación.

## **B. Declaración Especial de Ausencia**

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas prevé la posibilidad de solicitar a la autoridad jurisdiccional en materia civil que corresponda según la competencia, que emita la Declaración Especial de Ausencia con la finalidad de reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida, así como otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a sus familiares.

En esa línea, el artículo 144 de la referida legislación nacional exige que las leyes de la Federación y de las entidades federativas deben establecer el procedimiento de declaración especial de ausencia al que se ha hecho alusión, precisando que el plazo para resolver sobre la misma en ningún caso debe exceder de seis meses a partir de iniciado el procedimiento.

En cumplimiento a lo anterior, el Estado de Tlaxcala publicó en el Periódico Oficial de la entidad el 20 de mayo de 2025 la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Tlaxcala, cuyo objeto es:

- Establecer los efectos de la declaración especial de ausencia respecto de la persona desaparecida, los familiares o personas legitimadas por la ley.
- Establecer el procedimiento en el caso para la emisión de la declaración especial de ausencia
- Reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida.
- Brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la persona desaparecida.
- Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares.

---

<https://imdh.org/redlupa/informes-y-analisis/informes-estatales/region-centro/personas-desaparecidas-tlaxcala/#:~:text=Los%20casos%20de%20desaparici%C3%B3n%20en,29%20personas%20que%20contin%C3%BAan%20desaparecidas.>

Particularmente, en los artículos 14 al 21 de la Ley local impugnada, se regula el procedimiento respectivo, señalando que las personas legitimadas son las que pueden realizar la solicitud de declaración especial de ausencia ante el órgano jurisdiccional, el cual deberá proveer sobre su admisión en un lapso no mayor a tres días hábiles contados a partir de su recepción.

Igualmente, se indica que la autoridad jurisdiccional dictará las medias provisionales y cautelares que resulten necesarias para garantizar la mayor protección a la persona desaparecida y a sus familiares.

También se prevé que el órgano jurisdiccional dispondrá que se publiquen los edictos en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en la página electrónica del Poder Judicial Local y de la Comisión de Búsqueda y de la Comisión Ejecutiva, los cuales deberán ser de forma gratuita. Dichas publicaciones se harán por tres ocasiones, con intervalos de una semana, llamando a cualquier persona que tenga interés jurídico. Si la persona desaparecida pertenece a una comunidad indígena, el órgano jurisdiccional también podrá disponer la publicación de los edictos en las Tablas de Avisos de las Presidencias Municipales y de Comunidad que estime pertinentes.

Transcurridos quince días desde la fecha de la última publicación de los edictos, y si no hubiere noticias u oposición de alguna persona interesada, el órgano Jurisdiccional resolverá, en forma definitiva, sobre la Declaración Especial de Ausencia.

Una vez que haya causado estado la resolución, el órgano jurisdiccional ordenará la emisión de la certificación respectiva, para su posterior anotación en el Registro Civil correspondiente, en un plazo no mayor de tres días hábiles. Asimismo, se ordenará la publicación en los medios en los que se publicaron los edictos.

Las medidas provisionales y cautelares, así como la resolución que el órgano jurisdiccional podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de apelación.

### C. Derecho de audiencia y debido proceso

Expuesto el contexto institucional, social y normativo vinculado con la declaración especial de ausencia, en este apartado se expondrán los alcances del derecho de ausencia y debido proceso, estimado transgredido por la norma impugnada.

Al respecto, el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece fundamentalmente la garantía de audiencia, según la cual nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En esa tesitura, la doctrina jurisprudencial ha sostenido que la garantía de audiencia consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa de manera anterior al acto privativo de su vida, libertad, propiedad, posesiones o cualquier otro de sus derechos.

Es por ello que, para dar el debido respeto a ese mandato supremo, en conjunción con el diverso de acceso a la justicia, los órganos del Estado se encuentran invariablemente obligados a que en los supuestos en que pudieran afectar de manera definitiva alguno de los derechos de las personas, debe seguirse un juicio o procedimiento en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Así, la mencionada garantía de audiencia se encuentra inmersa en el **debido proceso**, en la parte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha denominado “núcleo duro” integrado por las formalidades esenciales del procedimiento.

En esa línea, es menester precisar la definición y los distintos aspectos que comprenden dichas formalidades esenciales. Ese Alto Tribunal ha sustentado reiteradamente que son aquéllas que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación. Asimismo, estableció que aquéllas se traducen en los siguientes requisitos:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;**
- 3) La oportunidad de alegar; y

4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.<sup>26</sup>

Estos componentes fundamentales que constituyen las formalidades esenciales a las que refiere el artículo 14 de la Constitución General de la República, deben acatarse en todo momento, a fin de que no se vulneren los derechos de las personas.

Conforme a lo anterior, y en atención a los criterios de ese Alto Tribunal, de no respetarse estos requisitos mínimos se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado y constituirían obstáculos para acceder al derecho a la justicia.

No obstante, resulta de destacada importancia el hecho de que este derecho esencial de defensa de las personas se ventile ante la autoridad competente, la cual, conforme a sus facultades y atribuciones, se encuentre calificada para conducir el trámite del procedimiento correspondiente y para valorar en cada caso que se someta a su conocimiento el caudal probatorio y esté en posibilidades de emitir la decisión que dirima la controversia.

Ahora bien, la garantía de audiencia previa es un derecho que tienen los gobernados, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente al **órgano legislativo, de tal suerte que éste queda obligado a consignar en las leyes que expida los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse, es decir, de rendir pruebas y formular alegatos en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos,**<sup>27</sup> lo cual debe ocurrir necesariamente ante un juez o autoridad que tenga la aptitud, conocimiento, capacidad y experiencia necesaria para ventilar el conflicto respectivo.

---

## *Defendemos al Pueblo*

<sup>26</sup> Tesis de jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Constitucional – común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995, p. 133, de rubro: **“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.”**

<sup>27</sup> Véanse la tesis aislada del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 157-162, Primera Parte, p. 23, de rubro: **“AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.”**, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno, Séptima Época, Materias Constitucional y Común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 157-162, Primera Parte, p. 305, del mismo rubro.

La otra parte del núcleo del derecho al debido proceso, es lo que la jurisprudencia del Máximo Tribunal de nuestro país ha determinado como el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona, cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, por ejemplo los derechos a la igualdad ante la ley, la notificación y asistencia consular, a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.<sup>28</sup>

La importancia de ese derecho recae en que posibilita que los gobernados puedan acudir ante los tribunales a que se les escuche el reclamo de algún derecho, opongán las defensas correspondientes y ofrezcan pruebas que sustenten su dicho, a fin de que éstos les administren justicia ante cualquier eventual conflicto de intereses y para hacer valer sus derechos.

De todo lo expuesto, en lo que interesa a la presente impugnación, es notorio que la Constitución Federal reconoce el derecho de audiencia a todas las personas, es decir, que no sean privados de algún derecho o bien sin antes ser escuchados por tribunales competentes, en donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso en los términos antes indicados.

#### **D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada**

Expuesto todo lo anterior, a continuación se procede a analizar la constitucionalidad del artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Tlaxcala, que dispone textualmente lo siguiente:

*“Artículo 31. Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso **de existir indicios** de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.”*

Como podemos ver, la disposición se refiere a lo que ocurre con los bienes de la persona desaparecida cuya situación dio lugar a la emisión de la Declaración

---

<sup>28</sup> Véase: tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, febrero de 2014, p. 396, de rubro: **“DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.”**

Especial de Ausencia, que sea localizada con vida o se pruebe que siga con vida y **existan indicios de que hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades.**

A las personas que se encuentren en esa circunstancia, además de las acciones legales a las que haya lugar, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen, **no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y**, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.

A juicio de esta Comisión Nacional, dicha disposición vulnera los derechos fundamentales de audiencia, debido proceso y no revictimización, toda vez que la persona no podrá reclamar de frutos ni rentas de sus bienes, por el solo hecho de **existir indicios** que presuman que hizo creer su desaparición, sin que para ello la autoridad esté obligada a acreditar plenamente tal situación; máxime que tampoco determina la forma en que serán valorados los indicios relacionados con la desaparición “*simulada*”.

Efectivamente, la disposición controvertida contiene un vicio de constitucionalidad que versa sobre la imposibilidad de recuperar los frutos y rentas de los bienes de la persona declarada ausente bajo el procedimiento que regula la Ley impugnada, cuando sea hallada con vida y existan indicios de que fingió deliberadamente su desaparición para evadir responsabilidades, cuestión que resulta contraria a los artículos 14 y 16 de nuestra Norma Suprema, así como de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos que forman parte de parámetro de regularidad constitucional.

Para iniciar con el planteamiento, es necesario destacar que, conforme a la Ley impugnada, la Declaración Especial de Ausencia tiene, entre otros, los siguientes efectos:

- ♦ **Proteger el patrimonio** de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes, así como de los bienes sujetos hipoteca;
- ♦ **Fijar la forma y plazos** para que los familiares u otras personas legitimadas por la Ley, puedan acceder, previo control judicial, al patrimonio de la persona desaparecida,

- ♦ Suspender de forma provisional los actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos en contra de los derechos o bienes de la persona desaparecida;
- ♦ Declarar la inexigibilidad o la suspensión temporal de obligaciones o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo, incluyendo aquellas derivadas de la adquisición de bienes a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes;

Por tanto, es claro que con esa declaración se busca, entre otras cuestiones, proteger los derechos de la persona desaparecida y el otorgamiento de medidas para asegurar la protección más amplia a los familiares de la persona desaparecida, lo que incluye, por supuesto, todo lo relacionado con sus bienes.

En ese contexto, el artículo impugnado posibilita que se prive de los frutos de sus bienes a la persona que, habiendo sido declarada ausente, sea localizada con vida y existan indicios que presuman su desaparición fingida.

En otras palabras, el artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Tlaxcala prevé que cuando existan indicios de que una persona respecto de quien se emitió una declaración especial de ausencia haya simulado su desaparición y ésta aparezca, podrá recuperar sus bienes en el estado que se encuentren, pero no tendrá derecho de exigir los frutos y las rentas accesorias a esos bienes.

A juicio de esta Comisión Nacional, el dispositivo normativo en comento resulta incompatible con parámetro de regularidad constitucional en virtud de que permite que se prive a la persona que **indiciariamente** fingió su desaparición, de los frutos y las rentas de sus bienes, **sin que ello sea probado a la luz de otras pruebas que efectivamente lo comprueben**, esto es, sin que exista la obligación **de acreditar plenamente** tal situación ante la autoridad jurisdiccional pues basta con la existencia de indicios, lo cual se estima violatorio de los derechos de audiencia y debido proceso, así como a no ser revictimizado.

Debe tenerse presente que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Constitución Federal disponen que las formalidades esenciales de cualquier procedimiento exigen que toda persona tenga derecho a ser oída públicamente, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e

imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

En ese sentido, si la norma permite que se le niegue a una persona su derecho a recibir el fruto de sus bienes, derivado de que hay “indicios” que presumen que fingió su desaparición, es claro que la norma niega a la persona el derecho de audiencia, es decir, a presentarse ante autoridad jurisdiccional para defender su derecho, teniendo la oportunidad de ofrecer las pruebas que considere idóneas.

Además, la norma impide al juzgador allegarse de otros medios de prueba que le generen convicción sobre si la persona realmente simuló su desaparición o no lo hizo, pues le exige un estándar mínimo de prueba, ya que bastará con que haya indicios para impedir que la víctima reclame las rentas y frutos de sus bienes.

En ese sentido, la disposición impugnada permite que **el juzgador deje de observar las reglas para que los tribunales adquieran convicción respecto de los hechos afirmados o negados en el litigio**, previstas en la codificación respectiva.

No debe perderse de vista que si lo que se busca es proteger los derechos de la víctima de un delito, no es suficiente la prueba indiciaria para tener por acreditada, en la vía civil, la posible simulación de una desaparición, pues si pesó sobre el ausente la privación de su libertad contra su voluntad por un largo periodo, o se le impuso por la violencia física o moral la imposibilidad de volver a su domicilio, es evidente que le resultaría sumamente complicado demostrar que su ausencia no obedeció a un propósito deliberado de incumplir con sus obligaciones, pues además de que se trataría de probar actos negativos, esto es, que no fue sometido por sus captores, es obvio que precisamente por lo forzado de su situación, le sería imposible recabar datos o elementos de prueba que acreditaran que no dio su consentimiento para desaparecer<sup>29</sup>.

Tampoco debe olvidarse que el artículo reclamado se dirige a regular el caso de las personas respecto de las cuales ya se emitió una Declaración Especial de Ausencia, es decir, de individuos que **judicialmente ya fueron declarados ausentes** porque su

---

<sup>29</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 44/2019 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de junio de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, pp. 31 y 32.

paradero se desconoce, y además, se presume que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, previa substanciación de todo un procedimiento en el que inclusive se publican edictos para llamar a las personas que pudieran tener un derecho que deducir en el trámite de declaración especial de ausencia<sup>30</sup>.

En síntesis, resulta contrario al debido proceso que la prueba indicaría baste – invariablemente y en todos los casos– para sustentar que una persona simuló su desaparición.

Lo dispuesto en el precepto inclusive genera que la persona declarada ausente sea quien pruebe que fue desaparecida en contra de su voluntad, lo cual es sumamente complicado y lo coloca en un estado de revictimización.

A mayor abundamiento, también se considera que la norma genera revictimización porque es la víctima quien deberá recabar todos los medios de prueba que demuestren que no simuló su desaparición, invirtiendo así la carga de la prueba, lo cual incluso la puede poner en peligro, generar daños físicos, psicológicos, económicos y de otra índole, en franca transgresión al artículo 21 de la Ley General de Víctimas, que establece que toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones necesarias para su protección con el objetivo de preservar al máximo posible su vida, así como su estado mental y físico.

Por tanto, la norma expone a la víctima a sufrir nuevos daños a su persona y bienes a partir de que le niega el derecho a reclamar las rentas y frutos de sus bienes, considerándola sospechosa de lo denunciado, sin que se cumplan las garantías que hay en su favor, como es la de audiencia y debido proceso; ello, sin tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas de los delitos de desaparición forzada.

En suma, esta Comisión Nacional sostiene que la norma reclamada causa un efecto revictimizante, debido a que:

- Se criminaliza o responsabiliza a la víctima de su situación de víctima.
- Se agrava su sufrimiento al tratarla como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que la misma denunció o sus familiares.

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 33.

- Se ocupan sus características y condiciones particulares de víctima para negarle esa calidad.
- Se exigen mecanismos o procedimientos que agravan su condición y establece requisitos que obstaculizan e impiden el ejercicio de sus derechos; además, exponen a las personas a sufrir un nuevo daño.

Es así como el Congreso del Estado de Tlaxcala perdió de vista que las autoridades se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, especialmente, a presumir la buena fe de las víctimas y en virtud de este principio, los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima y deberán brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos, de brindarle una atención especial para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y a conceder una reparación, no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima.

Es importante dejar en claro que esta Comisión Nacional de ninguna manera defiende que no haya consecuencia alguna para la persona que finge su desaparición, sino más bien, busca que, en todo caso, se pruebe plenamente que *hizo creer su desaparición* y no solamente se tome una determinación judicial con base en meros indicios, para así garantizar que las consecuencias sobre los bienes derivados de esa circunstancia no se tornen injustas ni contrarias a los derechos de las víctimas.

Se reitera, el vicio de constitucionalidad recae en que el precepto combatido permite que se prescinda de acreditar **plenamente** ante la autoridad competente que la desaparición fue fingida, al presumir únicamente con base en indicios que así ocurrió. Lo anterior, en el entendido de que las autoridades están obligadas a no causar más daño a la víctima, lo cual sucede cuando se presume que son culpables del delito, lo cual las revictimiza y niega su derecho de audiencia y debido proceso.

Por otra parte, se estima que la norma también permite que a la víctima se le aperturen otro tipo de procedimientos, sean de naturaleza penal, civil o de otra índole, pasando de ser una víctima protegida por la ley, a posiblemente imputada de un delito. A manera de ejemplo, se le podrá abrir un procedimiento penal por

insolvencia fraudulenta en perjuicio de acreedores, prevista en el artículo 343 del Código Penal para el Estado de Libre y Soberano de Tlaxcala<sup>31</sup>.

Por tales consideraciones, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de normas con contenido similar en las acciones de inconstitucionalidad 44/2019<sup>32</sup> y 65/2019<sup>33</sup>.

En conclusión, la presunción de una desaparición fingida, en términos del artículo impugnado, vulnera los derechos de audiencia, debido proceso y no revictimización, ya que niega el fruto y rentas de los bienes de una persona sin tener la certeza de que efectivamente fingió su desaparición para evadir responsabilidades, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal declare la invalidez del artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Tlaxcala.

**TERCERO. El artículo 3, fracción X, en la porción normativa “y local”, de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Tlaxcala, al establecer que la Fiscalía Especializada es el órgano encargado de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la legislación general y local en materia de desaparición forzada de personas, vulnera el derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.**

Lo anterior se debe a que el legislador local soslayó que -por mandato de la Constitución Federal- es la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, expedida por el Congreso de la Unión, el único ordenamiento encargado de establecer los delitos y las sanciones en esa materia; por ello, no existe ley local vigente que regule aspectos vinculados con la descripción típica de esas conductas criminales y ni de sus sanciones.

---

<sup>31</sup> “Artículo 343. A quien se coloque en estado de insolvencia, con el objeto de eludir las obligaciones a su cargo con respecto a sus acreedores, se le impondrán de seis meses a cuatro años de prisión y multa de treinta y seis a doscientas ochenta y ocho veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización.”

<sup>32</sup> Fallada el 29 de junio de 2020 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>33</sup> Fallada el 30 de junio de 2020 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

En el presente concepto de invalidez se exponen los argumentos por los cuales se considera que la porción normativa impugnada de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Tlaxcala transgrede al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, debido a que lleva a la incorrecta afirmación de que existe una regulación local sobre delitos y sanciones en materia de desaparición forzada de personas.

Efectivamente, como se explicará con mayor detenimiento, las entidades federativas no tienen competencia para legislar respecto de los tipos penales y sanciones en materia desaparición forzada de personas, por lo tanto, es impreciso que la Fiscalía Especializada del estado esté facultada para investigar los delitos señalados en la *legislación local en esa materia*, pues esta no existe, toda vez que quedó abrogada a partir de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, expedida por el Congreso de la Unión.

Para sustentar lo anterior, se precisará el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, y posteriormente se analizará 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 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. 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.<sup>34</sup>

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones

---

<sup>34</sup> *Cfr.* 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.

jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

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

En este orden de ideas, no puede afectarse 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 señalar que existen ciertos escenarios o 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, pues 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.

Así, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, de tal suerte que éste se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

## **B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada**

Con base en lo expuesto en el apartado precedente de este tercer concepto de invalidez, el espectro de protección que abarcan tanto el derecho de seguridad jurídica como el principio de legalidad, garantizan que todas las autoridades actúen bajo el ámbito de sus competencias (conforme a las leyes que definen su actuar). En lo que respecta a la autoridad legislativa, se trata de máximas constitucionales que le exigen que despliegue su actividad de creación normativa sobre aspectos en los que está constitucionalmente facultada, además que las disposiciones que establezca no resulten confusas y sean congruentes con el sistema jurídico en que se encuentran inmersas.

En ese orden de ideas, a continuación se exponen los argumentos que sustentan la invalidez de la norma. Para ello, resulta necesario transcribir su contenido:

*“Artículo 3. Para efectos de esta Ley, se entiende por:*

I. a IX. (...)

**X. Fiscalía Especializada:** Al Órgano especializado de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, encargado de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la legislación general **y local** en materia de desaparición forzada de personas; (...).

De lo trasunto, se desprende que el artículo 3, en su fracción X, define a la “Fiscalía Especializada” como el órgano encargado de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar **las investigaciones sobre delitos** de desaparición forzada de personas, previstos en los ordenamientos **General y local** en la materia.

En otras palabras, la norma señala que los delitos en materia de desaparición forzada de personas de los que va a conocer la Fiscalía Especializada, como órgano especializado de la *Procuraduría General de Justicia del Estado*<sup>35</sup>, serán no solo los previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sino también los previstos en la legislación local.

No obstante, esta Comisión Nacional considera que la porción normativa impugnada genera inseguridad jurídica a los destinatarios de la norma, derivado de que actualmente no puede existir ninguna norma vigente, expedida por el Congreso de Tlaxcala, que defina delitos en materia de desaparición forzada de personas y sus respectivas sanciones.

Lo anterior, pues conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal<sup>36</sup> –adicionada por la reforma constitucional de 10 de julio de 2015– el

<sup>35</sup> Es importante aclarar que desde la publicación del 21 de mayo de 2024 del Decreto No. 344, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, para crear la Fiscalía General de Justicia del Estado, se creó un nuevo órgano de procuración de justicia que sustituyó a la Procuraduría General de la entidad.

El Artículo Segundo de ese Decreto establece que el mismo entra en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala; mientras que el diverso Cuatro Transitorio indica que “Todas las referencias que se hagan en la presente Constitución, así como en la legislación vigente, reglamentos, acuerdos, circulares y demás documentos de carácter público que se refieran a la Procuraduría General de Justicia del Estado, se entenderán para la Fiscalía General de Justicia del Estado”. Por ende, aun cuando existe una previsión en la Constitución local sobre las referencias a la Procuraduría General del Estado, se estima que, a más de un año de haberse publicado el indicado Decreto, al expedir la Ley que se impugna en este escrito, extraña a esta Comisión que el legislador no haya ajustado su normativa a la nueva realidad institución existente en el Estado de Tlaxcala.

<sup>36</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

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 quiere decir que la Constitución Federal **reserva** al Congreso Federal la competencia constitucional de legislar en materia de desaparición forzada de personas de manera exclusiva.

Esta interpretación ha sido sustentada por ese Alto Tribunal en diversos asuntos. Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2015<sup>37</sup>, ese Tribunal Constitucional analizó el alcance del artículo 73, fracción XXI, inciso a), y concluyó que la tipificación y sanción de los delitos de desaparición forzada corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que éste expida<sup>38</sup>. Dicha conclusión se corrobora con los siguientes extractos de los dictámenes emitidos por las respectivas Cámaras del Congreso de la Unión:

#### **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*

---

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; (...).

<sup>37</sup> Resuelta el 31 de mayo de 2018, 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 L, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

<sup>38</sup> 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.

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.

Como se puede desprender de la transcripción anterior, 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, por lo que 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.

De las disposiciones transitorias de tal reforma constitucional<sup>39</sup>, se advierte que ese nuevo régimen competencial entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto

---

<sup>39</sup> **Artículos transitorios de la reforma constitucional de 10 de mayo de 2015**

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

es, el **11 de julio de 2015**; precisándose que la legislación de las entidades federativas en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, continuarían en vigor hasta en tanto entrara en vigor la ley general en la materia que expida el Congreso de la Unión.

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 observancia de ese mandato constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (publicada 17 de noviembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación) que entró en vigor el 16 de enero de 2018<sup>40</sup>, siendo el ordenamiento al deberán estar sujetos los Congresos de las entidades federativas cuando pretendan regular – en el ámbito de sus competencias – cualquier otra cuestión distinta al tipo penal y sanción del delito de desaparición forzada.

La indicada Ley marco, en congruencia con las previsiones constitucionales antes mencionadas, es la encargada de establecer –entre otras importantes cuestiones– **los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones**<sup>41</sup>.

**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.”

<sup>40</sup> “Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los sesenta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.  
(...)”.

<sup>41</sup> 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.

Consecuentemente, es la Ley General multirreferida el único ordenamiento jurídico, de observancia general en todo el territorio nacional<sup>42</sup>, en el que se establecen 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.

Evidenciado que los congresos locales carecen de competencia para normar sobre los delitos y sanciones en materia de desaparición forzada de personas, es claro que la porción normativa impugnada no puede ser válida, ya que indebidamente autoriza a la Fiscalía Especializada para conocer de los delitos de desaparición forzada de personas previstos en “la legislación local”.

Se reitera que lo que establece la porción normativa impugnada no es congruente con el sistema constitucional y legal existente en nuestro país en materia de delitos y sanciones sobre desaparición forzada de personas, pues **no existe legislación del estado de Tlaxcala vigente que tipifique tales conductas**, pues como se ha mencionado, esas cuestiones se encuentran definidas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que al entrar en vigor **abrogó** la legislación de la entidad federativa en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley.

Se recalca 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 105/2017<sup>43</sup>, 126/2017<sup>44</sup>, 86/2019<sup>45</sup> y 138/2019<sup>46</sup>.

---

## *Defendemos al Pueblo*

<sup>42</sup> “Artículo 1. La presente Ley 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.”

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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

Adicionalmente, este Organismo Nacional considera importante hacer notar que aun cuando en la entidad federativa se encuentra regulado en el artículo 249 del Código Penal para el Estado de Tlaxcala el delito de desaparición forzada de personas, este no puede ser aplicable en la entidad, pues se reitera, solo corresponde a la Ley General establecer los delitos y sanciones en materia de desaparición forzada de personas, y sobre esas descripciones típicas, corresponde a las autoridades competentes investigar, perseguir y sancionar tales conductas.

En suma, el artículo 3, fracción X, en la porción normativa “y local”, de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas en el Estado de Tlaxcala, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad porque da entender de manera imprecisa que la Fiscalía Especializada puede iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con *delitos señalados en la ley local* en materia de desaparición forzada de personas; cuando en realidad, las conductas punibles en ese rubro solo y únicamente se regulan en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, por lo que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación debe declarar su invalidez, para que sea expulsada del sistema jurídico de la entidad y así para evitar confusiones a los destinatarios de la norma.

#### **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 invalidez de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales 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 Ma. 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 medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (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.

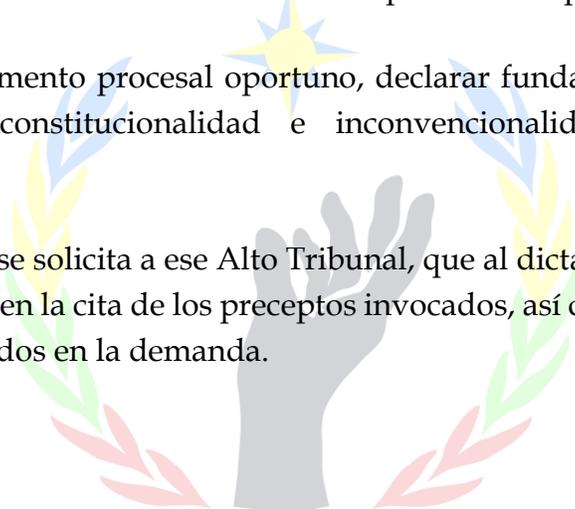
**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a los profesionistas y personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los personas a las 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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

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



**PROTESTO LO NECESARIO**

**CNDH**

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

*Defendemos al Pueblo*

**CVA**