

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 01 de febrero de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 6º, en sus porciones normativas *"la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;"*, *"la Ley General de Víctimas"* así como *"y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."*, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0132 publicado el 02 de enero de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

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

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2196579 y 08735629, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	4
IX. Introducción.	5
X. Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad	7
B. Inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas.....	10
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	17
A N E X O S	17



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

I. Nombre de la promovente:

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

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

A. Congreso del Estado de San Luis Potosí.

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

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

Artículo 6º, en las porciones normativas “la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;” “la Ley General de Víctimas;” así como “y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0132 publicado el 02 de enero de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 6o. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal; el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí; la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas; y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho de seguridad jurídica
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí el 02 de enero de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del lunes 03 del mismo mes y año al martes 01 de febrero de la presente anualidad. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados

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

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de 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.

reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

³ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

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

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 6º, en las porciones normativas precisadas, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, establece que en lo no previsto por este ordenamiento se observará de manera supletoria la Ley General en la materia, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

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

En el presente concepto de invalidez se desarrollan los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que la forma en que el legislador local determinó la figura de supletoriedad en la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, deviene inconstitucional.

Ello, en virtud de que al condicionar la aplicación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda De Personas, del Código Nacional de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de forma supletoria en el caso de que la ley local no establezca alguna disposición aplicable a una situación jurídica, no es acorde con la Norma Fundamental.

Se explica que las legislaturas locales no pueden prever la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana, o de aquellas normas que tienen diverso ámbito de aplicación, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas; máxime que el régimen de aplicación supletoria en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Persona ya se encuentra previsto en la Ley General correspondiente que expidió el Congreso Federal.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordará de manera sintética los alcances del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, parámetro a la luz del cual se analiza la transgresión en que incurren las normas sometidas a escrutinio de ese Alto Tribunal.

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.⁴

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

⁴ 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.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y consecuencia. Además, todo su actuar debe conducirse de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁵ Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el Estado federal mexicano, de conformidad con el artículo 124 constitucional, todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución

⁵ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, del rubro: *"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA"*.

General a las autoridades federales, se entiende reservado a los estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

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

B. Inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas

Acotado de manera general el parámetro de regularidad constitucional que se estima aplicable, corresponde analizar la institución de supletoriedad establecida por el legislador potosino en el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí.

Para entrar al estudio de constitucionalidad correspondiente, conviene tener como punto de partida que la Ley impugnada **es una norma emitida por un Congreso local, que tiene por objeto establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades del estado y sus municipios**, en el ámbito de sus respectivas competencias, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados señalados por la Ley General relativa, entre otros.

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

*“**Artículo 6o.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal; el Código Penal del Estado de San Luis Potosí; el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí; la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas; y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”*

De la disposición transcrita, se desprende que en el supuesto de que dicho ordenamiento sea omiso en regular alguna cuestión, suplementariamente se aplicará:

1. Ley General (Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas⁶)
2. Código Nacional de Procedimientos Penales,
3. El Código Penal Federal,
4. El Código Penal del Estado de San Luis Potosí,
5. El Código Civil para el Estado de San Luis Potosí,
6. Ley General de Víctimas,
7. La Ley de Atención a Víctimas,
8. Tratados internacionales de los que en Estado Mexicano sea parte.

De lo anterior, se colige que el legislador determinó que en todo lo no previsto en la ley impugnada y con la finalidad de integrar su contenido, se estará a diversos ordenamientos legales de nivel federal y local. Sin embargo, atento a los numerales 1, 2, 3, 6 y 8, esta Comisión Nacional considera que el Congreso local no se encuentra habilitado para instituir dicha supletoriedad normativa, conforme se explica a continuación.

En primer lugar, para comprender el incorrecto empleo que advierte esta Institución Autónoma por el establecimiento de la supletoriedad en la ley combatida, que origina falta de certeza en perjuicio de las personas, conviene realizar algunas precisiones sobre la materia.

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

⁶ Artículo 2, fracción XVI de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí.

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

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

- a) El ordenamiento legal por suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros.
- b) La ley por suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente.
- c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.
- d) Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Sentadas esas bases, esta Comisión Nacional estima que el precepto normativo impugnado establece un indebido régimen de supletoriedad, en virtud de que el legislador determinó que únicamente, frente a algún vacío legal de la Ley impugnada, se podrán aplicar supletoriamente y de manera secundaria -en lo relacionado con la desaparición forzada de personas y del sistema estatal de

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

⁹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 065, de rubro: **"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."**

búsqueda local- la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda De Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

En otros términos, esta Comisión Nacional estima que el Congreso potosino privilegia la aplicación del ordenamiento local cuestionado frente a las leyes generales de observancia directa, que determinan las bases y sirven como marco legal a las entidades federativas para determinar el contenido de su legislación.

En efecto, el Congreso estatal estableció que a falta de disposición expresa -de forma secundaria- se estará a lo previsto en:

- La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- El Código Nacional de Procedimientos Penales.
- El Código Penal Federal.
- La Ley General de Víctimas.
- Los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Respecto a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como la Ley General de Víctimas, en términos del artículo 73 de la Constitución General, **el Congreso de la Unión es la única autoridad habilitada constitucionalmente para legislar en dichas materias respecto de las bases y principios generales que, además, serán de observancia directa en todo el territorio nacional.**

De tal suerte que la fracción XXI, inciso a),¹⁰ del referido numeral, dispone que será el Congreso de la Unión la autoridad encargada de expedir la Ley General en

¹⁰ “ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a

materia de desaparición de personas, con la finalidad de establecer como mínimo los tipos penales, las sanciones, distribución de competencias, así como la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, mandato que se vio materializado con la publicación de la ley en la materia el 17 de noviembre de 2017.

Mientras que la fracción XXIX-X¹¹ del mismo artículo constitucional, también reserva al Congreso de la Unión la facultad de expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas, legislación que ya fue expedida por la autoridad legislativa federal y publicada el 9 de enero de 2013.

De ahí que el Poder Reformador de la Constitución estableció que, respecto de esas materias, únicamente será el Congreso de la Unión la autoridad habilitada para su regulación en los términos señalados y, sobre esas bases, las legislaturas locales podrán adecuar su sistema jurídico.

Consecuentemente, serán estas leyes generales las que establezcan los principios y bases de las materias, cuya observancia es directa en todo el territorio nacional pues **sirven de parámetro a las legislaturas locales**, por lo que no es constitucionalmente admisible disponer que su aplicación será de manera secundaria y únicamente en aquellos casos en los que las entidades federativas no prevean una adecuada regulación en sus leyes locales.

Es así como deviene inconstitucional disponer que se aplicarán de manera supletoria las leyes generales mencionadas, esto es, en los casos en los que la ley local presente algún vacío legal, ya que condicionan a esos supuestos la aplicación de dichos ordenamientos que son de observancia directa en toda la República Mexicana, por

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 y los Municipios;

(...)"

¹¹ " **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

(...)"

lo que las porciones normativas combatidas transgreden el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En el mismo sentido, la ley local tampoco puede prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales ni del Código Penal Federal en lo no previsto por la legislación en materia de desaparición de personas de San Luis Potosí, pues ésta última no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación y sanción de los delitos del orden federal ni respecto de los procedimientos penales -fuero federal o local- ya que ello es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Tan es así que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, emitida por el Congreso de la Unión, prevé en su artículo 6^o¹² la supletoriedad de los referidos códigos respecto de sus disposiciones, sin embargo, esta disposición no puede replicarse a nivel local, porque redundaría en una incongruencia normativa, como ocurre en el caso concreto.

Ahora bien, en relación con los tratados internacionales, debe señalarse que dichos instrumentos supranacionales también deben aplicarse en primer lugar y no de forma supletoria como indebidamente hace la norma impugnada, pues resulta inconstitucional que en primer término sean aplicables las normas que expidió el Congreso potosino y, de manera supletoria, los tratados internacionales de los que México forma parte, pues, en términos del artículo 133 de la Norma Fundamental, todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, conforman la Ley Suprema de toda la Unión.

Por consideraciones similares, al resolver la acción de inconstitucionalidad 114/2020 -promovida por este Organismo Nacional- el Tribunal Constitucional de país declaró la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas *“el Código Penal Federal”*, así como *“y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”* de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida

¹² **“Artículo 6.** en todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

por Particulares para el Estado de Baja California Sur,¹³ porque consideró que el Congreso local no puede prever al Código Penal Federal ni a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, como normas de aplicación supletoria, pues en materia procesal penal solamente es competente para emitir la legislación complementaria, que depende directamente de lo dispuesto en la legislación nacional; de ahí que concluyó que no existe omisión u obscuridad por parte de la entidad federativa en cuando al procedimiento, ya que simplemente es un aspecto que no puede regular. Por ende, de hacerlo, vulnera los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, al haber sido emitido por una autoridad no competente en tal aspecto.

En congruencia con lo anterior, es dable afirmar que el Congreso de San Luis Potosí no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas, como es el caso de los tratados internacionales suscritos por nuestro país.

Dichas consideraciones fueron retomadas en las sentencias que resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 79/2019¹⁴ y 104/2019¹⁵, promovidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las que se declaró la invalidez del régimen de supletoriedad que establecían leyes locales respecto de disposiciones de observancia directa en todo el territorio nacional.

Hasta lo aquí explicado, ha quedado patente que las porciones normativas impugnadas del artículo 6° de la legislación local de mérito trasgreden el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por regular situaciones fuera de los límites que la Constitución Federal establece.

Por todo lo anterior, se concluye el artículo 6, en las porciones normativas “*la Ley General; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal Federal;*”, “*la Ley General de Víctimas;*”, así como “*y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*”, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas,

¹³ Bajo la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión del 19 de enero de 2021.

¹⁴ Bajo la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelta en sesión del 23 de abril de 2020.

¹⁵ Bajo la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión del 18 de enero de 2021.

Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, contraviene la Norma Fundamental al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe declararse su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las porciones normativas combatidas contenidas en el artículo 6° de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el 02 de enero de 2022, 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 simple del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí del 02 de enero de 2022, que contiene el Decreto número 0132 por el que se expidió la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de esa entidad federativa (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas indicadas en el proemio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita se acuerde que las personas designadas a que se hace referencia al inicio de la presente demanda puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen con motivo del trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

Defendemos al Pueblo

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma impugnada.

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

PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

