

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 11 de mayo 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 87, segundo párrafo, en su porción normativa "*así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro*", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante Decreto número 109 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 11 de abril de 2022.

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

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Pablo Francisco Linares Martínez, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson, con cédulas profesionales números 4602032, 3907104, 2196579 y 2345219, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, 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.....	10
IX.	Introducción.....	10
X.	Concepto de invalidez.....	11
ÚNICO.	11
A.	Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	12
B.	Análisis del artículo impugnado a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.....	15
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	20
A N E X O S	20



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

I. Nombre de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes.

B. Gobernador del Estado de Aguascalientes.

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

Artículo 87, segundo párrafo, en su porción normativa “*así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro*”, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante Decreto número 109 publicado el Periódico Oficial de esa entidad el 11 de abril del año en curso, cuyo texto se traduce a continuación:

“Artículo 87. (...)

El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en los tipos penales de pornografía infantil o de incapaces, violación, o violación equiparada, así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro.”

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 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

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

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, la disposición cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del estado de Aguascalientes el 11 de abril de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del martes 12 del mismo mes al miércoles 11 de mayo del año en curso.

No obstante, derivado de la particularidad de la reforma al artículo impugnado, esta Comisión Nacional considera pertinente demostrar que dicho cambio sí produce un impacto en el sistema normativo en el que se encuentra inmersa, toda vez que se amplió el catálogo de los delitos cuyo ejercicio de la acción penal será imprescriptible.

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. (...)”

Para explicar lo anterior, debemos partir de lo que ha establecido el Pleno de ese Máximo Tribunal sobre los elementos o aspectos que se tienen que reunir para considerar que una modificación normativa constituye un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación vía acción de inconstitucionalidad²:

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

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

Mientras que, en relación con el numeral 2, ha considerado que implica que los cambios modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y se genere un impacto en el sistema normativo en el que se encuentra inmersa la norma.

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

Sobre esas bases, corresponde evidenciar que el cambio generado en el artículo 87, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes sí es un nuevo acto legislativo, en virtud de que las adiciones normativas trascienden en lo que se refiere a la institución de la prescripción penal ya que se ampliaron los supuestos en los cuales esa figura no opera, cuyo efecto es trascendental para el sistema jurídico de la entidad, pues le indica a los operadores de la norma en qué delitos no se extinguirá la responsabilidad penal por el simple transcurso del tiempo.

Para mayor claridad, a continuación, se hace una comparación entre el texto

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

normativo previamente existente y el que se encuentra vigente, a efecto de evidenciar la trascendencia que tuvo en el sistema normativo la modificación en estudio:

Antes de la reforma	Después de la reforma
<p>ARTÍCULO 87.- Prescripción de la acción penal. El ejercicio de la acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de libertad que establezca la descripción típica que corresponda, pero en ningún caso será menor de tres años, y se contará a partir del momento en que se haya concretizado el resultado de lesión o de puesta en peligro del bien jurídico, si el delito es calificado de instantáneo; del momento en que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la acción ordenada, si el delito se califica en grado de tentativa; desde el día en que se realizó la última conducta provocadora del resultado de lesión o de puesta en peligro del bien jurídico, si se trata de un delito continuado; y desde el momento en que deje de tener sus efectos, si se trata de delito permanente.</p> <p>El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro.</p>	<p>ARTÍCULO 87.- Prescripción de la acción penal. El ejercicio de la acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de libertad que establezca la descripción típica que corresponda, pero en ningún caso será menor de tres años, y se contará a partir del momento en que se haya concretizado el resultado de lesión o de puesta en peligro del bien jurídico, si el delito es calificado de instantáneo; del momento en que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la acción ordenada, si el delito se califica en grado de tentativa; desde el día en que se realizó la última conducta provocadora del resultado de lesión o de puesta en peligro del bien jurídico, si se trata de un delito continuado; y desde el momento en que deje de tener sus efectos, si se trata de delito permanente.</p> <p>El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en los tipos penales de pornografía infantil o de incapaces, violación, o violación equiparada, así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro</p>

De lo anterior se desprende que los cambios al artículo impugnado recayeron sobre la prescripción, particularmente porque se amplió el catálogo de delitos en los que no operará dicha institución, pues se agregaron las conductas típicas de pornografía infantil o de incapaces y de violación o violación equiparada.

Del estudio del Dictamen realizado por la Comisión de Justicia de la Honorable Asamblea de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes respecto de la iniciativa de reforma a los artículos 87 y 88 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes³, esta Comisión Nacional advierte que el Decreto número 109 surge

³ Dictamen realizado por la Comisión de Justicia de la Honorable Asamblea de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes respecto de la iniciativa por la que se reforman los

como producto de un proceso legislativo en el que se desarrollaron todas las etapas necesarias, es decir, iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; con lo que se da por cumplido el primer requisito establecido por ese Tribunal Constitucional.

Mientras que, en relación con el segundo requisito, relativo a demostrar que derivado de la reforma en análisis se impacta el sistema normativo en el que se encuentra inmersa la disposición impugnada, este Organismo Autónomo estima que es necesario realizar un estudio de la institución jurídica de la prescripción del ejercicio de la acción penal, antes y después del 11 de abril del presente año.

Para estar en condiciones que permitan comprender la institución de la prescripción, se estima conveniente recordar que consiste en la determinación de un plazo establecido en la ley para tener por extinguida la acción punitiva del Estado y dicho tiempo tiene como fin último que no quede expedita indefinidamente la acción persecutora estatal, lo que encuentra su justificación en el derecho a la seguridad y certeza jurídica.⁴

Ahora bien, el Código Penal de la entidad establece que la prescripción de la acción penal será conforme a las siguientes reglas:

- En un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de libertad que establezca la descripción típica que corresponda.
- En ningún caso será menor de tres años.
- Reglas para iniciar con el conteo del plazo:
 - General: Se contará a partir del momento en que se haya concretizado el resultado de lesión o de puesta en peligro del bien jurídico.
 - Especiales:

artículos 87 y 88 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, consultable en: https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/descargar_pdf/3468

⁴ Véase aislada 1ª.CVI/2016 (10a.) de la Primera Sala del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, p. 1131, del rubro: “**PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. EL ESTABLECIMIENTO DE ESTA FIGURA NO PUGNA CON EL DERECHO FUNDAMENTAL EFECTIVO A LA JUSTICIA.**”

- Si el delito es calificado de instantáneo: del momento en que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la acción ordenada,
- Si el delito se califica en grado de tentativa: desde el día en que se realizó la última conducta provocadora del resultado de lesión
- Si se trata de un delito continuado: desde la puesta en peligro del bien jurídico,
- Si se trata de delito permanente: desde el momento en que deje de tener sus efectos⁵.

Sin embargo, dentro del sistema jurídico hidrocálido se reconoce que dicha institución no es absoluta o aplicable para todos los delitos, sino que existen ciertas conductas antijurídicas que, por su gravedad, los daños e impacto que causan a la sociedad, así como a los derechos humanos y la dignidad de las víctimas u ofendidos, no se extinguirá la responsabilidad penal por el paso del tiempo.

En efecto, la imprescriptibilidad opera únicamente para ciertas conductas tipificadas como delito, con lo que se busca que en cualquier momento se pueda iniciar una investigación, procesamiento y sanción de quien resulte responsable, lo anterior sin perjuicio del respeto a las demás garantías judiciales reconocidas por el parámetro de control de regularidad constitucional.

Dicha imprescriptibilidad en el sistema jurídico local se encuentra prevista en el segundo párrafo del artículo 87 del Código Penal de la entidad.

Ahora bien, explicada la regulación de la institución de la prescripción en el estado de Aguascalientes, este Organismo Nacional estima que los cambios generados en el segundo párrafo del artículo impugnado impactan directamente en el sistema jurídico local, conforme a lo siguiente:

Imprescriptibilidad del delito en el sistema jurídico de Aguascalientes, prevista en el artículo 87, segundo párrafo, del Código Penal de la entidad.	
Antes de la reforma	Después de la reforma
Solo aplica si el hecho encuadra en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro.	Aplica cuando se trate de los siguientes delitos: <ul style="list-style-type: none"> • Pornografía infantil o de incapaces, • Violación o violación equiparada y,

⁵ Artículo 87 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

- | | |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none">• Secuestro en cualquiera de sus variables o modalidades. |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Del cuadro anterior es posible colegir que el legislador local, al ampliar el catálogo de delitos en los cuales no se extingue la responsabilidad penal por el paso del tiempo, indudablemente alteró el sistema normativo relativo a la prescripción, por lo que ahora los operadores jurídicos de la norma están obligados a estudiar y analizar esa institución a la luz de las disposiciones introducidas por medio del Decreto número 109 en análisis.

De esta manera, a pesar de que la porción normativa impugnada ya existía previo a la reforma en estudio, es incuestionable que en ese momento la imprescriptibilidad en el sistema jurídico local sólo aplicaba para un único delito, el secuestro, y ahora ese supuesto se amplió a otras conductas antijurídicas –pornografía infantil o de incapaces, así como violación o violación equiparada–, lo que significa que esas conductas criminales no están sujetas a un plazo para ser investigadas y juzgadas por las autoridades competentes.

Es así que la reforma que nos ocupa impacta directamente en el andamiaje jurídico local que regula la materia penal sustantiva respecto del sistema normativo de la institución de la prescripción e imprescriptibilidad, por lo que debe tenerse por cumplido el segundo requisito consistente en que la reforma comporte un cambio en el sentido normativo en que está inmersa la disposición cuestionada.

En consecuencia, al haber quedado demostrado que los cambios generados al artículo 87, en su segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes cumplen con los dos requisitos a que se refiere ese Alto Tribunal Constitucional para determinar que estamos en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia del presente medio de control de la constitucionalidad.

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

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁶, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,⁷ 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

⁶ “**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; (...).”

⁷ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 87, segundo párrafo, en su porción normativa *“así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro”*, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes transgrede el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, toda vez que el Congreso local no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar sobre cuestiones relativas a la imprescriptibilidad del delito de secuestro.

Lo anterior, ya que en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, es la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia

de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el único ordenamiento jurídico de observancia en toda la Nación destinado a regular esa materia.

Por lo que, a pesar de que el legislador hidrocálido replicó en el Código local una disposición ya prevista en la Ley General mencionada, lo cierto es que no cuenta con atribuciones constitucionales que lo habiliten para crear normas sobre esa institución penal, lo que genera una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En el presente concepto de invalidez se exponen los argumentos por los cuales se considera que el artículo 87, segundo párrafo, en la porción normativa precisada, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, en el que se dispone que el ejercicio de la acción penal por el delito de secuestro en cualquiera de sus variables o modalidades es imprescriptible, causa una transgresión al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en función de que se trata de una materia reservada al Congreso de la Unión.

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

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

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

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

Así, con base en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

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

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

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

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

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

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

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁸ Así, cuando una

⁸ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: *"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD*

autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

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

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

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

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que –a juicio de esta Comisión Autónoma– demuestran que el legislador hidrocálido se encuentra limitado para regular cuestiones relativas al delito de secuestro, específicamente tratándose de la imprescriptibilidad del ejercicio de la acción penal, pues es la Ley General relativa el ordenamiento jurídico que, por mandato constitucional, **regula los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno en dicha materia, cuya observancia es directa a nivel nacional.**

Como ya se explicó en un apartado previo, el pasado 11 de abril del año en curso se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Decreto número 109 por el que se reformaron los artículos 87, segundo párrafo, y 88 del Código Penal para esa entidad federativa, cuyos cambios recayeron en la determinación y alcance

LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

de las hipótesis en las que no opera la prescripción de delitos para el ejercicio de la acción penal.

En lo que interesa al presente asunto, cabe puntualizar que mediante dicho acto legislativo se estableció que el ejercicio de la acción penal será imprescriptible cuando se trate de:

- Pornografía infantil o de “incapaces”.
- Violación o violación equiparada.
- **Secuestro en cualquiera de sus variables o modalidades.**

Atento a lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el legislador local no está habilitado para regular la imprescriptibilidad del delito de secuestro, pues por mandato del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en dicha materia mediante la expedición de una ley general.

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

Como punto de partida, debe referirse que el 4 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, en la que se precisó que el Congreso de la Unión tendría la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro, que estableciera como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, la Ciudad de México (en ese entonces Distrito Federal), los Estados y los Municipios.

Defendemos al Pueblo

Con ello se buscó que mediante la creación de la ley general se fijaran las bases para el establecimiento de una política criminal integral en materia de secuestro que permitiera una acción efectiva y coordinada del Estado Mexicano en la prevención, la persecución, la sanción y el combate en su más amplia extensión de ese delito, es

⁹ Publicación del Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089277&fecha=04/05/2009

decir que a través de los lineamientos ahí previstos se lograría una armonización en el establecimiento de tipos penales y penas, lo que además permitiría una mejor coordinación entre las entonces procuradurías y las policías.¹⁰

La intención de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro **fue crear homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de este delito**, para combatirlo con mayor eficacia, por lo que se buscaba que fuera a través de un solo ordenamiento jurídico en el que se establecieran los supuestos en los que las autoridades locales podrían perseguir los delitos ahí tipificados, y a partir de lo anterior, que **correspondiera exclusivamente a la ley general establecer los tipos penales de secuestro y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente,**¹¹ **así como las reglas o bases sobre las cuales las entidades federativas tendrán que constreñirse para su investigación.**

En ese sentido, el Poder Reformador de la Constitución no autorizó a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni mandató de una incorporación a los códigos penales locales, precisamente porque desde la Constitución se facultó al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, cuyo objetivo es fijar los parámetros para que las autoridades de las entidades federativas puedan actuar respecto de los delitos tipificados en ella.¹²

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

¹⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en:

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricvaQjHnS3rAQloOoFtt+EMhqO9GuXkbeGgWsj4+a7Pwxw==>

¹¹ Sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad 2/2016, bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, sesionada en fecha ocho de agosto de dos mil dieciséis.

¹² Véase sentencia de la acción de inconstitucionalidad 1/2014, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en sesión del tres de agosto de dos mil quince.

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

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

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

Dicha ley general prevé en su artículo 1º que es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, y que para ello, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de la misma Ley.

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

Precisamente, la Ley General mencionada contiene una disposición atinente a la imprescriptibilidad del ejercicio de la acción penal por el delito de secuestro en cualquiera de sus variables o modalidades. A continuación, se confrontan ambas disposiciones, al regular esencialmente el mismo tema:

Ley General de la materia	Código Penal para el Estado de Aguascalientes
<p>Artículo 5. El ejercicio de la acción penal y la ejecución de las sanciones por el delito de secuestro, son imprescriptibles.</p>	<p>Artículo 87. (...)</p> <p>El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en los tipos penales de pornografía infantil o de incapaces, violación, o violación equiparada, así como en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica de secuestro.</p>

Como se desprende, el contenido del artículo impugnado regula una cuestión que ya se encuentra establecida en la ley general de la materia. Esta situación genera una doble regulación sobre un mismo supuesto jurídico que, pese a ser —en esencia— igual, vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad, toda vez que fue emitida por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

Debe reiterarse que tal como se esbozó previamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció **la facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal de expedir la ley general que regule las cuestiones esenciales del delito de secuestro**, concerniendo su aplicación tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias y sólo en aquellas cuestiones que no estén expresamente previstas en esa ley y conforme a la distribución de competencias que se prevea, las entidades federativas podrán legislar en la materia.

Es así como no existe una autorización constitucional que habilite al Congreso de Aguascalientes para regular cuestiones que ya se encuentran establecidas en la legislación general de la materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para la correcta investigación del delito de secuestro.

Por razones similares, ese Tribunal Constitucional ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad¹³ en las que ha declarado la invalidez de distintas disposiciones que regulaban cuestiones relacionadas con el delito de secuestro, concluyendo que, con arreglo al sistema competencial en la materia, las entidades federativas tienen vedado legislar cualquier aspecto ya regulado por la ley general.

¹³ Acciones de inconstitucionalidad registradas con los números 1/2014, 2/2016 y 138/2019.

Por lo tanto, el artículo 87 que se somete a escrutinio constitucional versa sobre una cuestión ya prevista por la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, cuya regulación fue conferida por la Constitución General a la autoridad legislativa federal exclusivamente; en consecuencia, el legislador local se encuentra inhabilitado para su reglamentación, por lo tanto, el producto legislativo transgrede el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la disposición impugnada en el presente medio de control constitucional, publicada en el Periódico Oficial del estado de Aguascalientes el 11 de abril de 2022, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

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

2. Copia simple del Periódico Oficial de la entidad del 11 de abril de 2022, que contiene el Decreto número 109 por el que se reformó el Código Penal para el Estado de Aguascalientes (Anexo dos).

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

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

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

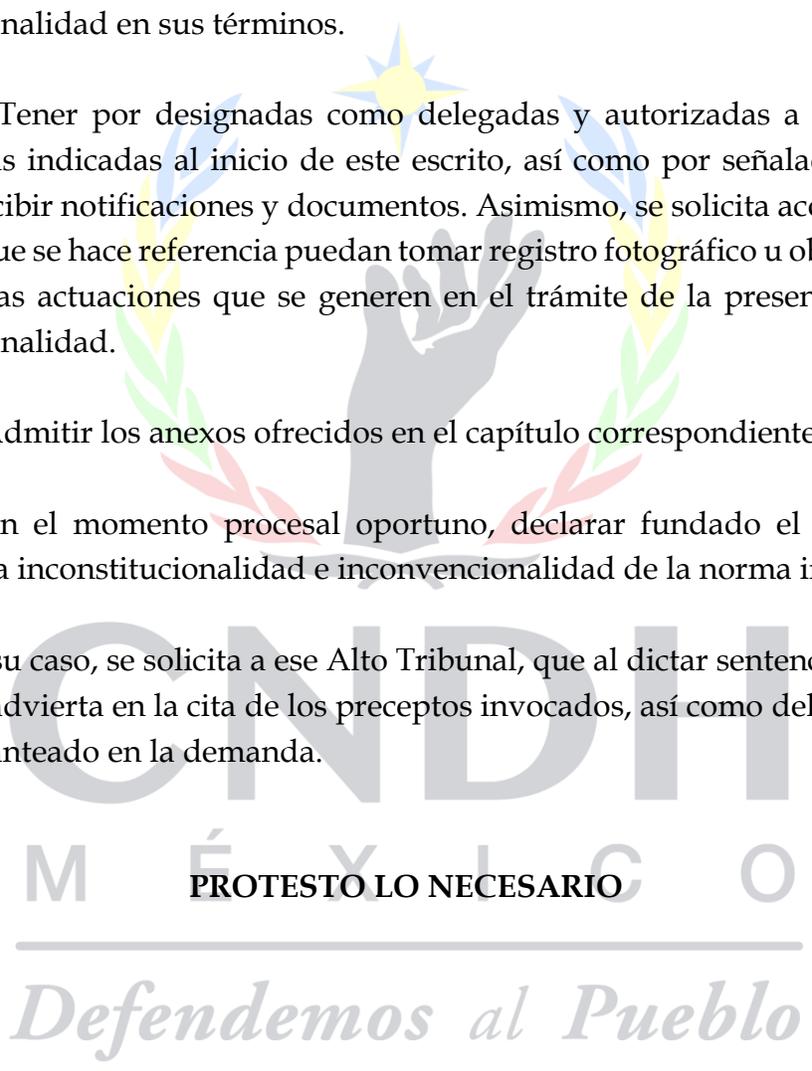
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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



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

LMP