

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 138/2019, así como el Voto Concurrente de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA
COLABORARON: JOSÉ VLADIMIR DUARTE YAJIMOVICH
JORGE ALEJANDRO CARRILLO BAÑUELOS

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 138/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del *DECRETO del Honorable Congreso del Estado, por el que reforman diversos artículos del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla*, publicado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de esa entidad.

I. ANTECEDENTES

1. **Demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “CNDH” o “la Comisión”) impugnó los artículos 128 bis, 304 bis, 304 ter y 304 ter 1, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla (en adelante “Código Penal local”), reformados y adicionados mediante el Decreto publicado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de esa entidad. En su único concepto de invalidez, la CNDH planteó lo siguiente¹:

Único: El Congreso de Puebla hizo diversas modificaciones relacionadas con la tipificación del delito de desaparición forzada de personas, así como de la punición aplicable en diversos supuestos. Conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal ello es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, pues en dicha norma se le facultó para emitir las correspondientes leyes generales en materia de secuestro, desaparición forzada y otras formas de privación de la libertad, trata de personas, entre otros. Por ende, ellos son los únicos facultados para expedir las leyes generales que establezcan como mínimo los tipos penales y las sanciones correspondientes para los delitos relacionados con desaparición forzada, y no el Congreso local.

Legislar en una materia sobre la que no tiene competencia viola el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Por un lado, la doble regulación (pues el delito ya está previsto en la Ley General) genera inseguridad jurídica tanto para los operadores de la norma como para los ciudadanos, al no tener certeza de qué legislación les será aplicable. Por otro lado, la emisión de las normas impugnadas viola el principio de legalidad —que garantiza las autoridades sólo puedan actuar conforme a lo que la legislación les permite—, pues el Congreso local no está facultado para establecer el tipo penal en materia de desaparición forzada.

2. **Trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar el expediente y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor en el procedimiento². Éste previno a la promovente para que presentara copia certificada de la documentación que la acreditara con el carácter que ostentaba³. Una vez que se tuvo por cumplida la prevención, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda y requirió a las autoridades para que rindieran sus respectivos informes⁴.
3. **Informes.** El Ejecutivo y Legislativo locales los rindieron. El legislativo planteó dos causas de improcedencia y, en general, ambos defendieron la constitucionalidad de las normas impugnadas⁵. Respecto a los conceptos de invalidez planteados, refirieron:

¹ Escrito de demanda. Cuaderno de la Acción de inconstitucionalidad 138/2019, pp. 1 a 24

² Acuerdo de diez de diciembre de dos mil diecinueve. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 30-31.

³ Acuerdo de once de diciembre de dos mil diecinueve. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 32-33

⁴ Acuerdo de trece de enero de dos mil veinte. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 40-43.

⁵ Escritos de contestación. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 123-149 (Congreso del Estado) y 321-331 (Poder Ejecutivo del Estado).

- a) **Congreso local:** i) el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es inconstitucional al otorgar un día más para presentar la demanda, cuando la Constitución Federal es clara en que sólo son 30 días naturales, por ende, al haberse presentado la demanda el lunes nueve de diciembre, y no el domingo ocho (fecha en que fenecía el plazo de 30 días naturales), la misma debe declararse extemporánea; y ii) la CNDH no tiene legitimación para impugnar normas penales, ya que la Constitución Federal concede tal facultad exclusivamente al Fiscal General.

Asimismo, las normas impugnadas no son inconstitucionales. La accionante hizo una mala interpretación del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Federal, pues el segundo párrafo es claro en cuanto a que se trata de una materia concurrente en el que las leyes generales contemplarán la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Además, el argumento de la accionante es contradictorio. Por un lado, sostiene que deben armonizarse los ordenamientos locales, en el ámbito de sus competencias, con las leyes generales conforme al artículo noveno transitorio de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; y por el otro, considera que el Congreso local no tiene competencia para regular sobre tipo penal y penas aplicables en esta materia.

El artículo 2 de dicha Ley general contempla el establecimiento, distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de distintos órdenes de gobierno para buscar a personas desaparecidas y no localizadas, esclarecer los hechos, así como prevenir, investigar, sancionar y erradicar este tipo de delitos. Al ser una materia concurrente, el Congreso local sólo cumplió con la obligación prevista en el régimen transitorio de la Ley General para armonizar su legislación local, lo cual sucedió con los artículos impugnados. Finalmente, contrario a lo que se puede deducir de los argumentos de la accionante, las normas impugnadas sí respetaron el proceso legislativo local.

- b) **Poder Ejecutivo local:** las normas impugnadas son constitucionales y se emitieron con fundamento en las disposiciones primera y novena transitorias de la Ley General que ordenan a las entidades federativas a reformar y armonizar la legislación que corresponde a su ámbito competencial.

Tanto la Constitución Federal como la Ley General reconocen que ésta es una materia concurrente en la que participan los Estados, Municipios y la Federación, lo cual se confirma con el artículo 2 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y con los artículos 24, 25 y 26 del mismo ordenamiento, que disponen que cuando no se actualice el supuesto para que conozca la Federación, corresponderá a las entidades federativas el prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos de desaparición forzada. En este orden de ideas, dado que se reconoce competencia a las autoridades locales para ello, y las normas contribuyen a este propósito y debe reconocerse su constitucionalidad.

4. **Alegatos.** El ministro instructor tuvo por rendidos los informes y les concedió un plazo de cinco días para que se formularan los alegatos correspondientes por escrito⁶. La actora remitió escrito reiterando la inconstitucionalidad de las normas⁷, mientras que las autoridades defendieron la constitucionalidad de las normas y reiteraron las causas de improcedencia⁸.

II. COMPETENCIA

5. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad en términos de los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹; 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley

⁶ Acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil veinte. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 423-424.

⁷ Escrito de alegatos de CNDH. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019.

⁸ Escrito de alegatos del Congreso local. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, fojas 429-434.

⁹ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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; (...)

Reglamentaria)¹⁰; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹¹ en relación con el Punto Segundo, fracción del Acuerdo General 5/2013¹². Ello, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 128 bis, 304 bis, 304 ter y 304 ter 1 del Código Penal del Estado de Puebla, reformados y adicionados mediante el Decreto publicado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad.

III. OPORTUNIDAD Y CAUSAL DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A ESTE TEMA

6. El Congreso local planteó como causal de improcedencia que el artículo 60 de la Ley Reglamentaria es inconstitucional porque prevé una regla distinta a la del artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con ese Congreso, mientras este último artículo prevé que el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días naturales, la Ley Reglamentaria altera esa regla y prevé que si el último día es inhábil la demanda podrá presentarse al día hábil siguiente. En ese sentido, se argumenta que la norma referida debe declararse inconstitucional y que el domingo ocho de diciembre de dos mil diecinueve debe considerarse como el último día para la presentación de la demanda. Por tanto —continúa—, si la demanda fue presentada el lunes nueve de diciembre, la misma resulta extemporánea.
7. Esta causal de improcedencia hecha valer por el Congreso local es **infundada**. Para llegar a tal conclusión, este Tribunal Pleno analizará el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 60 de la Ley Reglamentaria. Al respecto, es necesario considerar que las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de **orden público**¹³. Por revestir tal carácter, la parte final del artículo 19 de la Ley Reglamentaria prevé que, en todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio¹⁴. Asimismo, dado que el legislador no ha establecido algún límite temporal para hacer valer dichas causales, la parte interesada puede invocarlas en cualquier etapa del procedimiento¹⁵.
8. Tratándose de la acción de inconstitucionalidad, una vez iniciado el procedimiento y, en su caso, después de que haya transcurrido el plazo previsto para que el demandante o sus representantes comunes formulen aclaraciones, el ministro instructor¹⁶ dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado para que **rindan un informe** que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma impugnada o la **improcedencia** de la acción de inconstitucionalidad¹⁷.
9. No es obstáculo a lo anterior que los argumentos relativos a la actualización de alguna causal de improcedencia, formulados por las autoridades en sus informes, estén vinculados con el estudio de constitucionalidad de alguna de las normas que rigen el procedimiento de este medio de control. Si bien

¹⁰ **Artículo 1 de la Ley Reglamentaria.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹¹ **Artículo 10 de la Ley Orgánica del PJF.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)

¹² **Acuerdo General 5/2013.** (...)

SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención;

¹³ Jurisprudencia P./J. 31/96 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PUBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL**". Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, junio de 1996, p. 392.

¹⁴ **Artículo 19 de la Ley Reglamentaria.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

¹⁵ Jurisprudencia P./J. 31/96 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PUBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL**". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, p. 392.

¹⁶ **Artículo 24 de la Ley Reglamentaria.** Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

¹⁷ **Artículo 64 de la Ley Reglamentaria.** Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el

párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

el objeto de estudio en la acción de inconstitucionalidad es la posible contradicción entre la norma impugnada y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁸, esta Suprema Corte puede analizar **incidentalmente** el planteamiento de las autoridades en relación con las leyes que regulan el procedimiento y, en este caso, las causales de improcedencia y la oportunidad de la demanda.

10. Esta conclusión no solo deriva de que las disposiciones que prevén las causales de improcedencia detentan un carácter de orden público, sino también de la naturaleza de las normas que integran la Ley Reglamentaria y de la competencia de esta Suprema Corte como garante de la **supremacía constitucional**. Si bien la ley referida es reglamentaria de preceptos constitucionales, no es equivalente a la Constitución Federal y, por tanto, no debe escapar del control de regularidad constitucional¹⁹. Basta recordar que en ocasiones anteriores este Tribunal Pleno ha precisado que en las acciones de inconstitucionalidad es posible analizar cualquier tipo de normas generales²⁰.
11. Finalmente, si el objeto de la Ley Reglamentaria es salvaguardar la supremacía de la Constitución Federal²¹, tanto en su aspecto orgánico como dogmático²², resulta imprescindible que el órgano al que corresponde su aplicación vigile que el contenido de dicho ordenamiento adjetivo no haga nugatorios esos aspectos en el ámbito procesal. Por tanto, si se advierte la posible existencia de una contradicción entre alguna de las disposiciones de la Ley Reglamentaria y la Constitución Federal, esta Suprema Corte puede llevar a cabo el análisis correspondiente, de forma incidental, e **inaplicar para el caso** cualquier disposición que resulte contraria al texto constitucional; particularmente, cuando exista un planteamiento expreso.
12. Por lo anterior, este Tribunal Pleno analizará el artículo 60 de la Ley Reglamentaria para dar respuesta al Congreso local y, posteriormente, determinar si actualiza una causal de improcedencia. Como se precisó, el Congreso argumenta que el artículo referido es inconstitucional porque establece la posibilidad de presentar la demanda de la acción de inconstitucionalidad después del último día del plazo, a diferencia del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal que establece que la demanda deberá promoverse "*dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma*". El artículo 60 establece lo siguiente:

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.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

13. De conformidad con este artículo, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales. Sin embargo, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil²³ siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil, pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse oportuna²⁴. Este supuesto sobre la conclusión del plazo en un día inhábil, así como sus implicaciones para el análisis de la oportunidad de la demanda, no está previsto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, el supuesto fue incorporado a la Ley Reglamentaria como parte de la tarea del legislador ordinario de establecer la regulación procesal de los medios de control previstos en el referido artículo constitucional:

¹⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 129/99, del Tribunal Pleno, de rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN**". Disponible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, p. 791.

¹⁹ Con argumentos similares, esta Suprema Corte reconoció la posibilidad de analizar la constitucionalidad de disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recurso de reclamación 130/2011, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de enero de dos mil doce; Contradicción de tesis 468/2013, resuelta por la Segunda Sala de esta Suprema Corte en sesión de diecinueve de marzo de dos mil catorce.

²⁰ Jurisprudencia P./J. 71/2000 del Tribunal Pleno, de rubro "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL**". Disponible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, p. 965.

²¹ Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria, iniciativa del Ejecutivo, seis de abril de mil novecientos noventa y cinco.

²² Jurisprudencia P./J. 73/2000 del Tribunal Pleno, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA**". Disponible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, p. 484.

²³ **Artículo 2o.** de la Ley Reglamentaria. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

²⁴ Tesis 2a. LXXX/99 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA**". Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, p. 658.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)
 - II. De las **acciones de inconstitucionalidad** que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución (...) (Énfasis añadido)
14. De la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria se advierte que tal precepto pretende “garantizar plenamente la supremacía de la Constitución”²⁵. En este sentido, es necesario considerar que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales, deben tener presente **la ratio de la norma** para evitar que los formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto²⁶. Esta conclusión deriva de la aplicación del principio *in dubio pro actione*, que opera como un criterio para resolver casos de duda en torno a la procedencia de un asunto, prefiriendo aquellas interpretaciones que faciliten el ejercicio de la acción y no aquellas que lo dificulten²⁷. Esto no implica obviar o soslayar requisitos de procedencia o admisibilidad, sino adoptar un criterio de cierre ante la duda. La iniciativa de la Ley Reglamentaria se orientó por las mismas consideraciones:
- En el título III del Libro Primero de la presente iniciativa de ley; se regula el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad. Este título se compone por tres capítulos, relativos a las disposiciones de carácter general, al procedimiento y a las sentencias. Las normas que componen el título en cuestión son escasas, lo cual **obedece al carácter flexible y ajeno a formalismos que se pretende caracterice a este tipo de acciones en tanto su naturaleza es la de un procedimiento de control abstracto** en que un mínimo equivalente al 33% de un órgano legislativo federal o estatal o el Procurador General de la República, plantean a la Suprema Corte de Justicia que determine la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, independientemente de que ese porcentaje de miembros de un órgano legislativo haya sufrido o no un agravio o afectación jurídica²⁸. (Énfasis añadido)
15. Por ello, se advierte que el artículo 105 constitucional puede interpretarse, al menos, en dos sentidos. Por un lado, puede considerarse que la demanda de la acción de inconstitucionalidad debe presentarse necesariamente dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, **incluso** cuando el último día del plazo es inhábil. Por otro lado, puede considerarse que la regulación de dicho supuesto corresponde al legislador ordinario a través de la Ley Reglamentaria. En este supuesto, la demanda de la acción también debe presentarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma; sin embargo, **excepcionalmente**, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
16. Este Alto Tribunal considera que la última interpretación del artículo 105 es la que resulta compatible con el objeto de la disposición constitucional en estudio y con la aplicación del principio *in dubio pro actione*. Esta interpretación no distorsiona la regla establecida por el artículo constitucional, sino que da respuesta a una hipótesis que no fue expresamente regulada por el Poder Reformador. Por tanto, bajo esta interpretación, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria **no resulta inconstitucional** y, como consecuencia de esta determinación, la causal de improcedencia hecha valer por el Congreso local es **infundada**.
17. Ahora corresponde establecer la oportunidad del ejercicio de la acción. Ello considerando que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que la norma general impugnada haya sido publicada en el medio oficial correspondiente. No obstante, si el último día es inhábil, podrá presentarse al día hábil siguiente, de conformidad con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria²⁹.

²⁵ Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria, iniciativa del Ejecutivo, seis de abril de mil novecientos noventa y cinco.

²⁶ En este sentido, tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.) de la Primera Sala, de rubro: “**TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO**”. Disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, p. 536.

²⁷ Tesis 1a. CCVI/2018 (10a.) de la Primera Sala, de rubro: “**PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN**”.

²⁸ Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria, iniciativa del Ejecutivo, seis de abril de mil novecientos noventa y cinco.

²⁹ **Artículo 60 de la Ley Reglamentaria.** 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.

18. Si el Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el viernes ocho de noviembre de dos mil diecinueve, el plazo para presentar la demanda inició el sábado nueve de noviembre de dos mil diecinueve y concluyó el domingo ocho de diciembre del mismo año, día inhábil en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³⁰. Por lo tanto, si la Comisión presentó la demanda el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes nueve de diciembre de dos mil diecinueve³¹, es claro que la misma es oportuna³².

IV. LEGITIMACIÓN Y CAUSAL DE IMPROCEDENCIA RELACIONADA CON EL TEMA

19. Sólo los órganos señalados en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal cuentan con legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad. Dichos órganos deben comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario que comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (artículos 11³³ y 59³⁴ de la Ley Reglamentaria).
20. En el caso que ahora se estudia, el órgano que presentó la demanda de acción de inconstitucionalidad fue la CNDH. Este órgano se encuentra facultado para promoverla cuando impugne normas generales —ya sean emitidas por el Congreso de la Unión o por algún otro Congreso local— que estime contravengan derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en tratados internacionales, conforme al inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal³⁵. Ello, *contrario sensu*, implica que no tiene legitimación para promover el medio si no argumenta violaciones a derechos humanos.
21. Sobre este aspecto, en la acción de inconstitucionalidad 22/2009, este Tribunal Pleno sostuvo que la legitimación solamente determina la posibilidad de ejercicio de la acción —en el sentido procesal—, mientras que la existencia o no de las violaciones a derechos fundamentales por las normas controvertidas es una cuestión que atañe al estudio de fondo. Por tal razón, para efectos de la legitimación, es suficiente con que en sus conceptos de invalidez las Comisiones planteen algún tipo de violación a los derechos humanos, sin que sea necesario en este apartado (legitimación) definir si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales, o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental³⁶.
22. En su demanda, la CNDH impugna los artículos 128 bis, 304 bis, 304 ter y 304 ter 1 del Código Penal del Estado de Puebla porque violan, por un lado, el derecho a la seguridad jurídica al establecer una doble regulación del delito de desaparición forzada —ya tipificado en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas— lo que genera incertidumbre sobre qué legislación será aplicable. Por otro lado, vulneran el principio de legalidad, pues el Congreso local no tiene competencia para tipificar el delito y fijar una punibilidad, debido a que el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Federal reservó exclusivamente al Congreso de la Unión dicha facultad. Dado que su planteamiento sí está vinculado con posibles violaciones a derechos humanos, este Tribunal Pleno estima que la accionante sí cuenta con legitimación en la causa.

³⁰ **Artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

³¹ Sello de la oficina de certificación judicial y correspondencia. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, foja 24, vuelta.

³² Sirve de apoyo a esta conclusión la tesis aislada 2a LXXX/99 de la Segunda Sala, de texto y rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA.** De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente". Disponible en "*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*", Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, p. 658.

³³ **Artículo 11 de la Ley Reglamentaria.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...)

³⁴ **Artículo 59 de la Ley Reglamentaria.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

³⁵ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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. [...]

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; [...]

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 22/2009, fallada cuatro de marzo de dos mil diez por mayoría de siete votos de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Ortiz Mayoitoia, p. 37-39.

23. Ahora bien, conforme a los artículos 15, fracción I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³⁷ y 18 de su reglamento Interno³⁸, la representación de la CNDH corresponde a su presidente. Dado que la demanda fue promovida y firmada por María del Rosario Piedra Ibarra³⁹, en su carácter de presidenta de la CNDH, y en virtud de que acreditó dicho cargo con la copia certificada de la constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores en la que se comunica que, en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como presidenta de la Comisión por un lapso de cinco años (el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro)⁴⁰, se llega a la conclusión de que la accionante cuenta con legitimación en el proceso.
24. Por otra parte, se procede a analizar la segunda causa de improcedencia alegada por el Congreso local, que se refiere a una temática relacionada con este apartado.
25. En esa segunda causal el Congreso de la entidad alega que la CNDH carece de legitimación para impugnar normas en materia penal, pues el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal reserva exclusivamente al Fiscal general tal facultad, mientras que el inciso g) —que legitima a la CNDH— sólo le permite impugnar normas que sean violatorias de derechos humanos. El argumento es **infundado**.
26. El Congreso local parte de una premisa errónea al afirmar que sólo la Fiscalía General de la República tiene legitimación para impugnar normas en materia penal. Aunque es cierto que dicho órgano legitimado sólo puede impugnar normas en tal materia, de ninguna otra porción normativa del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal se advierte que el resto de los órganos legitimados tengan impedido impugnar normas en materia penal:

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:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
- e) (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados

³⁷ **Artículo 15 de la Ley de CNDH.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

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 [...].

³⁸ **Artículo 18 del Reglamento Interior de CNDH.** (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

³⁹ Firma de la demanda presentada. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, foja 24.

⁴⁰ Copia certificada del nombramiento. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 138/2019, foja 39.

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;

- h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales;
 - i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; (...) (Énfasis añadido).
27. Dicha fracción y sus respectivos incisos modulan la legitimación de los órganos legitimados para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General⁴¹. En cambio, existen otros incisos —como el i)—, que deben entenderse como una limitante a la legitimación que la propia Constitución Federal confiere, por ejemplo, al Fiscal General como órgano legitimado.
28. Sin embargo, ello en modo alguno puede entenderse como un reconocimiento de exclusividad para ejercer la acción en contra de normas penales, pues el resto de los órganos previstos en el 105, fracción II, de la Constitución Federal podrán impugnar leyes en materia penal siempre y cuando se encuadren en los supuestos que dicha fracción les reconoce, como sucede en este caso con la CNDH que impugna los artículos del Código Penal local por considerarlos contrarios al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad. De ahí que la causa de improcedencia planteada por el congreso es **infundada**.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

29. Dado que las causas planteadas por el Congreso fueron desestimadas en los apartados anteriores —por estar relacionadas con sus temáticas—, que el Ejecutivo no planteó alguna, y que este Tribunal Pleno no advierte alguna otra de oficio, corresponde entrar al análisis de las normas impugnadas.

VI. ESTUDIO

30. La Comisión plantea en su único concepto de invalidez que los artículos 128 bis, 304 bis, 304 ter y 304 ter 1 del Código Penal local son inconstitucionales por regular el delito de desaparición forzada. Por un lado, la accionante estima que las normas vulneran el derecho a la seguridad jurídica al prever una doble regulación de dicho delito (pues éste ya existe en la respectiva Ley General) que deja en incertidumbre a los juzgadores y a los particulares sobre las normas que les serán aplicables en los procesos penales.
31. Por otro lado, la CNDH considera que las normas violan el principio de legalidad, que prevé que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les autoriza, pues los congresos locales carecen de competencia para regular en materia de delitos sobre desaparición forzada conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.
32. Así las cosas, este Tribunal Pleno estudiará primero el argumento relativo a la falta de competencia de legislatura local, en virtud que es el primer elemento que se tiene que analizar para determinar la constitucionalidad de las normas impugnadas antes de otros vicios que se les atribuyen. Resultando fundado ese concepto de invalidez, no habrá necesidad de estudiar las otras alegaciones de la demanda.
33. Conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal⁴² —adicionada por la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince—, el Congreso de la Unión está facultado para expedir

⁴¹ Este razonamiento fue alcanzado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 27/2019, fallada el tres de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de ocho votos de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea

⁴² **Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI.- Para expedir:

las leyes generales que prevean como mínimo los tipos penales y las sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esto es, la Constitución Federal reconoce al Congreso Federal la competencia constitucional de legislar en materia de desaparición forzada.

34. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2015**⁴³, este Tribunal Pleno analizó el alcance de tal disposición en materia de desaparición forzada de personas y concluyó que en esta materia rige exactamente el mismo arreglo competencial que en materia de secuestro y trata de personas, en el que la tipificación y sanción de tales delitos corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que éste expida⁴⁴. Dicha conclusión se corrobora con los siguientes extractos de los dictámenes emitidos por las Cámaras del Congreso:

Dictamen de la Cámara de Senadores

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

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

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

Dictamen de la Cámara de Diputados

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

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

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

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; (...).

⁴³ Fallada el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales. Ausente el Ministro Pérez Dayán.

⁴⁴ 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.

36. Ahora bien, conforme al régimen transitorio de tal reforma constitucional⁴⁵, se advierte que la misma entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el **once de julio de dos mil quince**. Por ende, es claro que a partir de esa fecha las entidades federativas dejaron de tener competencia para legislar respecto de los tipos penales y sanciones de los delitos de tortura y desaparición forzada de personas, mientras que el resto de las atribuciones en la materia (por ser concurrente) deben ser determinadas por la ley general correspondiente. En el caso que nos ocupa, la ley marco referida es la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, a la que deberán estar sujetos los Congresos cuando pretendan regular —en el ámbito de sus competencias— cualquier otra cuestión distinta al tipo penal y sanción del delito de desaparición forzada.
37. Por todo lo anterior, 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 este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 105/2017⁴⁶, 126/2017⁴⁷ y 86/2019⁴⁸.
38. Ahora bien, la accionante impugnó los siguientes artículos del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla:

Artículo 128 Bis. La prescripción para cualquiera de sus efectos será improcedente para los delitos de violación, feminicidio, homicidio doloso, desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares.

Artículo 304 Bis. Comete el delito de desaparición forzada de personas.

- I. El servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.
- II. El servidor público, o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma.
- III. El servidor público o particular que omita entregar a la autoridad o Familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia.

El servidor público o particular que sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición forzada de personas, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia.

A las personas que incurran en las conductas previstas en las fracciones I y II se impondrá pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte

⁴⁵ **Artículos transitorios de la reforma constitucional de diez de mayo de dos mil quince.**

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

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

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

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

⁴⁶ Fallada el catorce de octubre de dos mil diecinueve por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea

⁴⁷ Fallada el catorce de octubre de dos mil diecinueve por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio

⁴⁸ Fallada el veintiseis de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea

mil unidades de medida y actualización; las personas que incurran en la conducta prevista en la fracción III se impondrá pena de veinte a treinta años de prisión y de quinientos a ochocientas unidades de medida y actualización y las personas que cometa (sic), la conducta prevista en el (sic) fracción IV se impondrá pena de veinticinco a treinta y cinco años de prisión.

Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se impondrá la destitución e inhabilitación, según corresponda, para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión.

Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en este artículo.

Artículo 304 Ter. Son circunstancias que aumentan o disminuyen la pena las siguientes:

- I. Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este Código, pueden ser aumentadas hasta en una mitad cuando:
 - a) Durante o después de la desaparición, la Persona Desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de dicha desaparición, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito;
 - b) La Persona Desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor;
 - c) La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;
 - d) La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;
 - e) La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de derechos humanos;
 - f) La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista;
 - g) La Persona Desaparecida sea integrante de las Instituciones de Seguridad Pública;
 - h) El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima, o
 - i) Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.
- II. Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este Código, pueden ser disminuidas, conforme lo siguiente:
 - a) Si los autores o partícipes liberan a la víctima espontáneamente dentro de los diez días siguientes a la desaparición, disminuirán hasta en una mitad;
 - b) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización con vida de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una tercera parte;
 - c) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización del cadáver o los restos humanos de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una cuarta parte, y
 - d) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que permita esclarecer los hechos o identificar a los responsables, disminuirán hasta en una quinta parte.

Artículo 304 Ter 1.- El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente, para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares; son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza. (Énfasis añadido).

39. **Las disposiciones** establecen cuestiones relacionadas directamente con el tipo penal y su punibilidad, tales como: **a)** la imprescriptibilidad del delito (artículos 128 bis y 304 ter 1); **b)** las circunstancias de hecho para tener por actualizado el tipo penal (artículo 304 bis, fracciones I a IV); **c)** la punibilidad (artículo 304 bis, últimos tres párrafos), y **d)** atenuantes o agravantes de la pena aplicable (artículo 304 ter, fracciones I y II).
40. Al respecto conviene destacar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad de 125/2017⁴⁹, determinó que toda norma penal sustantiva comprende dos componentes: la descripción de una determinada clase de acciones u omisiones antisociales que dan contenido al tipo, y la descripción de una clase de consecuencias penales que dan contenido a la punibilidad.
41. En esa lógica, este Tribunal Pleno considera que los **tipos penales** son la descripción de una conducta acreedora de pena, que se componen de tres elementos: **a) objetivo**, que puede ser percibido por los sentidos, tales como la conducta (acción u omisión), el bien jurídico tutelado, sujeto activo y pasivo, circunstancias de modo tiempo y lugar, objeto material, nexo causal, entre otros; **b) normativo**, que engloba situaciones o conceptos complementarios impuestos en los tipos penales que requieren de una especial valoración judicial, y **c) subjetivo**, que son aquellas características no observables por el autor, tales como referencias a los estados de ánimo, propósitos o estados de conciencia del autor.
42. Por consiguiente, de acuerdo con el precedente citado y con las anteriores descripciones del tipo penal, debe precisarse que el impugnado artículo 304 bis, fracciones I a IV, regula el **elemento objetivo** del tipo penal, mientras que **la pena y sus atenuantes o agravantes** se contemplan en los también impugnados 304 bis, últimos tres párrafos, y 304 ter, fracciones I y II. Al ser regulaciones sobre tipos penales, se demuestra la falta de competencia del legislador local, atendiendo a las consideraciones de los precedentes que se establecieron al inicio de este estudio.
43. En cuanto a la imprescriptibilidad, también está vedada esa regulación para las legislaturas locales, ya que se encuentra prevista en el artículo 14 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas:
- Artículo 14.** El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares son **imprescriptibles** y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza.
44. Sobre este punto, es importante indicar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2016⁵⁰, invalidó diversas normas que regulaban cuestiones relacionadas con el delito de secuestro y, concretamente, se concluyó que en dicho arreglo competencial (que rige también al delito de desaparición forzada, conforme a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 109/2015 antes citada) las entidades federativas tienen vedado legislar cualquier aspecto ya regulado por la ley general⁵¹. Así, es claro que las normas impugnadas interfieren con el arreglo competencial que el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal previó a favor de la Federación para homologar los tipos penales en materia de desaparición forzada. De ahí que lo procedente sea declarar su **inconstitucionalidad**.
45. No pasa inadvertido que, en términos del artículo 24 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, los delitos previstos serán del conocimiento de la autoridad federal, cuando: **i)** se encuentre involucrado un servidor público federal; **ii)** se actualicen las hipótesis previstas en otras legislaciones que le otorguen competencia a la Federación; **iii)** exista sentencia de un organismo internacional de protección de derechos humanos en la que determine responsabilidad del Estado Mexicano; **iv)** el Ministerio Público de la Federación lo solicite; o **v)** cuando involucre a una persona relacionada con la delincuencia organizada⁵². Tampoco que el artículo 25 de la misma legislación prevea que si no se

⁴⁹ Fallada el dos de junio de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con otras consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea

⁵⁰ Fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez total del artículo 69, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales

⁵¹ Párrafo 54 de la acción de inconstitucionalidad 2/2016.

⁵² **Artículo 24 de la Ley General en materia de Desaparición Forzada.** La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades federales cuando:

I. Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta Ley;

actualizan cualquiera de las hipótesis antes señaladas, corresponderá la investigación, persecución y sanción del delito a las autoridades de las entidades federativas⁵³.

46. Sin embargo, dicho arreglo competencial no afecta la conclusión alcanzada porque, como ya se explicó, la Constitución General reservó la facultad legislativa para determinar los tipos penales y sus sanciones a la Federación. Incluso el artículo 2, fracción II, de la ley general de la materia establece que uno de los objetos de la ley es establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados y sus sanciones⁵⁴. De ahí que el margen de actuación por parte de las autoridades de las entidades federativas se encuentra limitado a la investigación, persecución, procesamiento y sanción de los delitos previstos en dicha norma, sin que puedan legislar sobre el tipo penal o su sanción. En este sentido, ni las referidas facultades de investigación y persecución, ni el ámbito de competencia que le pudiera reservar la Ley General a la legislatura estatal, pueden considerarse como suficientes para no declarar la invalidez de los artículos combatidos.

VII. EFECTOS

47. En términos de los artículos 41, fracción IV⁵⁵, y 45, párrafo primero⁵⁶, en relación con el 73⁵⁷ de la Ley Reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

I. Declaración de invalidez

48. En el apartado anterior se ha **declarado la invalidez** de los artículos 128 bis únicamente en la porción "*desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares*", 304 bis, 304 ter y 304 ter 1, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformados y adicionado mediante el Decreto publicado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de esa entidad.
49. Asimismo, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, este Alto Tribunal considera que debe declararse la **invalidez por extensión** del artículo transitorio segundo del decreto impugnado. Dicho precepto establece lo siguiente:

SEGUNDO. En lo aplicable se deberá observar lo dispuesto en el artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

50. El artículo referido depende del cumplimiento de las disposiciones que han sido analizadas e invalidadas en esta acción de inconstitucionalidad. Tal como ha precisado este Alto Tribunal, se deben extender los efectos de la declaratoria a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Por ello, en vía de consecuencia, deben extenderse los efectos de la declaratoria de invalidez al artículo transitorio segundo del decreto impugnado.

II. Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación;

III. Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier Tratado Internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley;

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la Entidad Federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, o

V. Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participó una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada.

La víctima podrá pedir al Ministerio Público de la Federación que solicite la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada.

⁵³ **Artículo 25 de la Ley General en materia de Desaparición Forzada.** La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades de las Entidades Federativas en los casos no previstos en el artículo anterior.

⁵⁴ **Artículo 2 de la Ley General en materia de Desaparición Forzada.** La presente Ley tiene por objeto: (...)

II. Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;

⁵⁵ **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias deberán contener: (...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)

⁵⁶ **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...)

⁵⁷ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

51. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2006 de este Tribunal Pleno, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA**”⁵⁸.

II. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez

52. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45⁵⁹, en relación con el 73⁶⁰, de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. En virtud de lo anterior, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la **notificación de los puntos resolutivos** de este fallo al Congreso del Estado de Puebla.
53. Aunado a ello, y en virtud de que **los artículos impugnados son materia penal que regulan cuestiones relacionadas con la tipificación de un delito**, los efectos de la declaratoria de invalidez **deberán retrotraerse** a la entrada en vigor del decreto impugnado, lo cual sucedió al día siguiente de su publicación⁶¹; esto es, el **nueve de noviembre de dos mil diecinueve**. Los **procesos penales iniciados** con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que **se deberán aplicar los tipos penales y sanciones previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas** previa reposición del procedimiento, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.
54. Finalmente, para el eficaz cumplimiento del fallo, también **deberá notificarse** al titular del Poder Ejecutivo Local, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la referida entidad federativa.
55. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 128 Bis, en su porción normativa “desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares”, 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de noviembre de dos mil diecinueve y, por extensión, la del artículo transitorio segundo del referido decreto, en los términos de los apartados VI y VII de esta decisión, las cuales surtirán sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en el apartado VII de esta ejecutoria, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad y causal de improcedencia relativa a este tema (en cuanto a declarar infundada la causa de improcedencia atinente a la extemporaneidad de la demanda), a la legitimación y causal de improcedencia relacionada con el tema y a las causas de improcedencia.

⁵⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 32/2006, del Tribunal Pleno, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA**”. Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1169.

⁵⁹ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

⁶⁰ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

⁶¹ **Artículo primero transitorio del decreto impugnado.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la oportunidad y causal de improcedencia relativa a este tema, consistente en estudiar el planteamiento de inconstitucionalidad hecho valer en contra del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron a favor del proyecto y por no abordar el referido planteamiento.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la oportunidad y causal de improcedencia relativa a este tema, consistente en declarar infundado el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 128 Bis, en su porción normativa “desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares”, 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el decreto publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio segundo del decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, 3) determinar que la declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos al nueve de noviembre de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto reclamado, 4) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que se deberán aplicar los tipos penales y las sanciones previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, previa reposición del procedimiento, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem* y 5) determinar que, para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificársele al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Puebla

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 138/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del dieciocho de enero de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de junio de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2019

En sesión de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 138/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se declaró, por unanimidad de once votos, la invalidez de los artículos 128 Bis, en su porción normativa **“desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares”**, 304 Bis, 304 Ter y 304 Ter 1, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el decreto publicado en el periódico oficial local el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

Si bien me pronuncié por declarar la invalidez de las normas que fueron analizadas, formulo el presente voto a fin de precisar las razones por las que sustento su inconstitucionalidad.

Las normas impugnadas son del tenor siguiente:

“Artículo 128 Bis. La prescripción para cualquiera de sus efectos será improcedente para los delitos de violación, feminicidio, homicidio doloso, desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares.”

“Artículo 304 Bis. Comete el delito de desaparición forzada de personas.

I. El servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

II. El servidor público, o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, oculte o se niegue a proporcionar información sobre la privación de la libertad de una persona o sobre el paradero de una persona detenida, u oculte a una persona detenida en cualquier forma.

III. El servidor público o particular que omita entregar a la autoridad o Familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el periodo de ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia.

El servidor público o particular que sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición forzada de personas, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia.

A las personas que incurran en las conductas previstas en las fracciones I y II se impondrá pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte mil unidades de medida y actualización; las personas que incurran en la conducta prevista en la fracción III se impondrá pena de veinte a treinta años de prisión y de quinientos a ochocientos unidades de medida y actualización y las personas que cometa (sic), la conducta prevista en el (sic) fracción IV se impondrá pena de veinticinco a treinta y cinco años de prisión.

Adicionalmente, cuando el responsable tenga el carácter de servidor público, se impondrá la destitución e inhabilitación, según corresponda, para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión pública, hasta dos veces el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, a partir de que se cumpla con la pena de prisión.

Los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en este artículo.”

“Artículo 304 Ter. Son circunstancias que aumentan o disminuyen la pena las siguientes:

I. Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este Código, pueden ser aumentadas hasta en una mitad cuando:

a) Durante o después de la desaparición, la Persona Desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de dicha desaparición, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito;

b) La Persona Desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad o persona mayor;

c) La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;

d) La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;

e) La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de derechos humanos;

f) La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista;

g) La Persona Desaparecida sea integrante de las Instituciones de Seguridad Pública;

h) El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral o de confianza con la víctima, o

i) Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos.

II. Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en este Código, pueden ser disminuidas, conforme lo siguiente:

a) Si los autores o partícipes liberan a la víctima espontáneamente dentro de los diez días siguientes a la desaparición, disminuirán hasta en una mitad;

b) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización con vida de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una tercera parte;

c) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que conduzca a la localización del cadáver o los restos humanos de la Persona Desaparecida, disminuirán hasta en una cuarta parte, y

d) Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que permita esclarecer los hechos o identificar a los responsables, disminuirán hasta en una quinta parte.”

“Artículo 304 Ter 1.- El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente, para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares; son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza.”

Ahora bien, como se observa, por una parte, los artículos 304 Bis y 304 Ter del Código Penal del Estado de Puebla, regulan, el primero de ellos, los sujetos activos que pueden cometer el delito de desaparición forzada de personas, sea un servidor público o un particular con la autorización, apoyo o aquiescencia de aquél, así como sus sanciones; y el segundo, las circunstancias que aumentan o disminuyen las penas correspondientes, de manera que, como se destacó en la sesión respectiva, su inconstitucionalidad deriva de que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a),¹ de la Constitución Federal,

¹ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]”

XXI.- Para expedir:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JULIO DE 2015)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; [...].”

corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión establecer los tipos penales y sus sanciones en la materia de desaparición forzada de personas, a través de la expedición de leyes generales que distribuyan las competencias y formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, por lo que resulta concluyente que el Congreso del Estado de Puebla carecía de competencia para regular tales aspectos, lo cual ha sido reiterado por esta Suprema Corte de Justicia al resolver las acciones de inconstitucionalidad 105/2017 y 126/2017, así como de manera reciente, la diversa 86/2019², los cuales se mencionan en el fallo.

Me permito precisar que, de acuerdo con la **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**, en sus artículos 24 y 25³, las autoridades de las entidades federativas solamente tienen atribuciones para llevar a cabo actos de investigación, persecución y sanción de tales delitos, en los casos no previstos en el citado artículo 24, el cual se refiere a supuestos vinculados a la competencia federal, de manera que, en forma residual, los Estados tendrán competencia para realizar tales actos, pero no para regular los tipos y sanciones penales de los delitos que regula la Ley General en comento, como fue el caso de las normas analizadas.

En esa lógica, resulta la invalidez de la porción normativa **“desaparición forzada de personas, y de desaparición cometida por particulares”** contenida en el artículo 128 Bis reclamado, sin afectar el resto de la norma que no guarda relación con estos delitos, sino con ilícitos diversos como son los de violación, feminicidio y homicidio doloso, teniendo en cuenta que el artículo 14 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, ya regula su imprescriptibilidad⁴. Lo mismo aplica para la primera parte del artículo 304 Ter 1 al regular este aspecto concreto.

No obstante, estimo que la inconstitucionalidad del resto del artículo 304 Ter 1 deriva de razones adicionales a las sustentadas en la sentencia que motiva este voto, teniendo en cuenta que, si bien este precepto se refiere al delito de desaparición forzada, de donde deriva su inconstitucionalidad en los términos ya expuestos, también lo es que, en su parte final, se refiere a cuestiones que atañen a la materia procedimental penal, como es la aplicación de los criterios de oportunidad y formas alternas de solución del proceso, aspectos respecto de las cuales los Congresos locales, igualmente, carecen de competencia para legislar, pero atendiendo a la facultad del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.⁵

² Fallada el veintisiete de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea

³ **“Artículo 24.** La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades federales cuando:

I. Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta Ley;

II. Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación;

III. Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier Tratado Internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley;

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la Entidad Federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, o

V. Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participó una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada.

La víctima podrá pedir al Ministerio Público de la Federación que solicite la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada.”

“Artículo 25. La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades de las Entidades Federativas en los casos no previstos en el artículo anterior.”

⁴ **“Artículo 14.** El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que se impongan judicialmente para los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares son imprescriptibles y no están sujetos a criterios de oportunidad ni a formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza.”

“Artículo 25. La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades de las Entidades Federativas en los casos no previstos en el artículo anterior.”

⁵ **Artículo 73** de la Constitución Federal. El Congreso tiene facultad: (...)

XXI. Para expedir: (...)

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

En la sentencia que nos ocupa, acorde con su párrafo 44, se determinó que la inconstitucionalidad de tales preceptos deriva de que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2016⁶, el Tribunal Pleno invalidó diversas normas que regulaban cuestiones relacionadas con el delito de secuestro y, concretamente, se concluyó que en dicho arreglo competencial (que rige también al delito de desaparición forzada, conforme a lo resuelto en la diversa acción 109/2015), las entidades federativas tienen vedado legislar cualquier aspecto ya regulado por la Ley General que rige la materia respectiva⁷. Así, en el fallo que nos ocupa se concluyó que las normas impugnadas interfieren con el arreglo competencial que el artículo 73, fracción XXI, inciso a)⁸, de la Constitución Federal previó a favor de la Federación para homologar los tipos penales en materia de desaparición forzada.

No obstante ello, observo que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**, este Tribunal Pleno precisó cuatro criterios que han sido reiterados a fin de determinar si ciertas disposiciones emitidas por las legislaturas locales resultan violatorias de las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional⁹.

El primero se relaciona con el objetivo de la reforma de ocho de octubre de dos mil trece a dicho precepto, que fue *“la unificación de todas las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional”*¹⁰, en forma tal que, cuando esa reforma entró en vigor, se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar en lo concerniente al procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y justicia penal para adolescentes, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.

En segundo lugar, para identificar qué conductas se comprenden dentro de la materia **“procedimental penal”**, se debe atender a los contenidos del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, por ser esta legislación donde el Congreso Federal dio cumplimiento a la orden del Constituyente. La misma situación se verifica cuando se pretende identificar los contenidos propios del sistema nacional de justicia para adolescentes o de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal; se debe atender a las leyes correspondientes emitidas por el Congreso de la Unión.

En tercer lugar, dado que (i) la reforma constitucional mencionada se enmarca en el nuevo sistema de justicia penal y (ii) el Constituyente consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema —específicamente para mejorar la impartición de justicia y la persecución de delitos—, se resolvió que **a las entidades federativas les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos** previstos tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales¹¹, como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes o la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, **pues todas ellas fueron emitidas por el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional**.

Finalmente, se precisó que **existe un ámbito en el que las entidades federativas sí pueden legislar**. Así, este Tribunal Constitucional ha reconocido que es válido que regulen **cuestiones propiamente orgánicas**¹² o que emitan la **“legislación complementaria que resulte necesaria para la**

⁶ Fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez total del artículo 69, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales

⁷ Párrafo 54 de la acción de inconstitucionalidad 2/2016.

⁸ **Artículo 73 de la Constitución Federal. El Congreso tiene facultad: (...)**

XXI. Para expedir: (...)

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

⁹ **Artículo 73 de la Constitución Federal. El Congreso tiene facultad: (...)**

XXI. Para expedir: (...)

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

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta por unanimidad de votos en sesión de siete de julio de dos mil quince.

¹¹ Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho Código. Ahí se sostuvo que: “todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en la forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales”, página 44.

¹² En la acción de inconstitucionalidad 52/2015 se reconoció parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales. Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir por completo la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: “Ahora bien, cabe señalar que

implementación", en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.¹³ En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho Código.¹⁴

Acorde a lo expuesto, considero que la inconstitucionalidad del artículo 304 Ter 1 del Código Penal del Estado de Puebla, **deriva, además, de que el Congreso local carecía de competencia para regular cuestiones relativas a la materia procedimental penal, como son los criterios de oportunidad y formas de solución alterna del proceso**, los cuales inciden directamente en las facultades del Congreso de la Unión previstas en el **artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal**¹⁵, **y no propiamente en el tipo y la sanción de los delitos de desaparición forzada de personas**, a que se refiere la facultad del legislador federal prevista en el propio **artículo 73 constitucional, fracción XXI, pero en su inciso a)**,¹⁶ de manera que estoy con la invalidez, pero por estas razones adicionales.

Finalmente, considero que, en los efectos del fallo, al invalidarse cuestiones relacionadas con la materia procedimental penal, se debió establecer que, por lo que hace a los aspectos de oportunidad y formas de solución alterna al proceso u otras de similar naturaleza, corresponderá a los **operadores jurídicos** competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia, tal y como lo ha sustentado el Tribunal Pleno, de manera reciente, en la acción de inconstitucionalidad 84/2019, fallada el veinte de julio dos mil veinte¹⁷.

En términos de las consideraciones que preceden, formulo el presente voto concurrente para constancia.

Atentamente

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del dieciocho de enero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 138/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica para que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de junio de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el pacto federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constriñe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de la normas adjetivas penales.

Incluso, **se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales**".

¹³ **Artículo Octavo Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Legislación complementaria

En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 52/2015, páginas 36 a 44.

¹⁵ **Artículo 73 de la Constitución Federal. El Congreso tiene facultad: (...)**

XXI. Para expedir: (...)

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

¹⁶ **"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]"**

XXI.- Para expedir:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JULIO DE 2015)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; [...]."

¹⁷ Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 5) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en la materia penal, únicamente respecto de la invalidez decretada al artículo 75-A, fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XVI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.