

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 07 de febrero de 2024.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 6, en la porción normativa "*la Ley General de Víctimas*," de la Ley para la Atención y Prevención de la Desaparición de Personas en el Estado de Aguascalientes, reformado mediante Decreto Número 529 publicado el 08 de enero de 2024 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

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

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	3
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	4
IX. Introducción.	5
X. Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad	7
B. Inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada.....	10
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	15
A N E X O S	16



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

I. Nombre de la promovente:

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

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:

A. Congreso del Estado de Aguascalientes.

B. Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes.

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

Artículo 6, en la porción normativa “*la Ley General de Víctimas*,” de la Ley para la Atención y Prevención de la Desaparición de Personas en el Estado de Aguascalientes, reformada mediante Decreto Número 529, publicado el 08 de enero de 2024 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 6.- En todo lo no previsto en la presente Ley, supletoriamente serán aplicables las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, el Código Civil del Estado de Aguascalientes, el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas del Estado de Aguascalientes y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho de seguridad jurídica
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes el lunes 08 de enero de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 09 del mismo mes, al miércoles 07 de febrero de la presente anualidad. Por lo tanto, al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

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

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

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

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

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

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

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como

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

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

(...)

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

garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 6, en la porción normativa impugnada, de la Ley para la Atención y Prevención de la Desaparición de Personas en el Estado de Aguascalientes establece que, en lo no previsto en ella, se aplicará de manera supletoria la Ley General de Víctimas, lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior se debe a que se trata de un ordenamiento marco en la materia que regula, por lo que el Congreso local no puede prever que es supletoria y secundaria frente a algún vacío legal de la legislación impugnada, ya que su aplicación es directa y de observancia general en todo el país; además, al ser expedida por el Congreso de la Unión, éste es el único que puede establecer su supletoriedad.

A continuación, se desarrollan los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que es inconstitucional el establecimiento de la aplicación supletoria de la Ley General de Víctimas.

Esencialmente, se explica que las legislaturas locales no pueden prever la supletoriedad de un ordenamiento que es de observancia general y directa en toda

la República Mexicana, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, parámetro a la luz del cual se analiza la transgresión en que incurre la porción normativa impugnada sometida a escrutinio ante ese Alto Tribunal.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁴

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

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

⁴ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

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

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

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

Sobre esa línea argumentativa, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano, por lo cual, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas **no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino que se hacen extensivos al legislador**, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otras palabras, paralelo al reconocimiento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, se erige la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la

aplicación del orden jurídico será eficaz. De tal manera que dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.⁵

Hasta lo aquí expuesto, puede afirmarse que en observancia del derecho a la seguridad jurídica, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁶ Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

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

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

⁵ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

⁶ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."

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

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

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

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

B. Inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada

Acotado el parámetro de regularidad constitucional que se estima aplicable al presente asunto, corresponde analizar la institución jurídica de la supletoriedad establecida por el legislador local en el artículo 6, en la porción normativa impugnada, de la Ley para la Atención y Prevención de la Desaparición de Personas en el Estado de Aguascalientes.

Para ese fin, se estima necesario transcribir el régimen de supletoriedad instaurado por el Congreso local en dicho numeral:

“Artículo 6.- En todo lo no previsto en la presente Ley, supletoriamente serán aplicables las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, el Código Civil del Estado de Aguascalientes, el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas del Estado de Aguascalientes y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

Como se desprende, en el supuesto de que dicho ordenamiento sea omiso en regular alguna cuestión vinculada con el objeto de la Ley impugnada –que es la atención y prevención de la desaparición de personas en el Estado de Aguascalientes–, supletoriamente se aplicará la Ley General de Víctimas.

Es decir, el legislador determinó que en todo lo no previsto en el ordenamiento impugnado, y con la finalidad de integrar su contenido, se estará a lo dispuesto en la Ley General de Víctimas.

Antes de desarrollar los razonamientos por los que este Organismo Autónomo estima que la porción normativa es inconstitucional, se harán algunas precisiones sobre la institución de supletoriedad a fin de comprender el incorrecto empleo que hizo el legislador local en la ley combatida.

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

En otros términos, se trata de una institución jurídica que sirve para la **integración normativa**, cuya finalidad es llenar el vacío de la ley.⁸ Es decir, su propósito es complementar una norma cuando una cuestión no se encuentra prevista en la misma, de manera que permite que se aplique de manera secundaria otro ordenamiento para subsanar una omisión o vacío legal. Además, esa Suprema

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

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

Corte de Justicia de la Nación ha establecido cuatro requisitos que se deben de acreditar para que opere la supletoriedad en las leyes⁹:

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

Sentadas esas bases, esta Comisión Nacional estima que el precepto normativo impugnado establece un indebido régimen de supletoriedad, en virtud de que el legislador determinó que únicamente frente a algún vacío legal de la Ley para la Atención y Prevención de la Desaparición de Personas en el Estado de Aguascalientes, se podrá aplicar la Ley General de Víctimas.

En otras palabras, esta Comisión Nacional estima que el Congreso estatal privilegia la aplicación del ordenamiento local frente a **la Ley General**, norma que –conforme a la Constitución General de la República– **es de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.**

⁹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 065, de rubro: **“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.”**, así como las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 104/2019 y 114/2020, resueltas en sesión del 18 de enero de 2021 y 19 de enero de 2021, respectivamente, ambas bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

En este punto es necesario detenernos sobre la naturaleza y alcances de la citada Ley General. Conforme al artículo 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política del país¹⁰ se faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Víctimas a fin de establecer **la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios** y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según su competencia en materia de derechos de las víctimas.

Dicho mandato constitucional se materializó el día 09 de enero de 2013 y, con su expedición, se fijaron las competencias, bases y principios para su aplicación, en el entendido de que es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, precisando expresamente que la Ley General:

“...obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar...”

Asimismo, se prevé que el objeto del citado ordenamiento general es¹¹:

- Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos que se les reconoce el sistema normativo;
- Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;

¹⁰ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]

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

¹¹ Artículo 2 de la Ley General de Víctimas.

- Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;
- Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;
- Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

Por ende, con la expedición de la Ley General de Víctimas se fijaron los límites de las autoridades federativas para normar en la materia, mismas que se encuentran restringidas a aquellas que, conforme con el régimen de concurrencia y coordinación les otorga el Congreso de la Unión.

De esta manera, el legislador federal determinó el ámbito de competencia de la Ley General, por lo que no es válido que el Congreso local disponga la aplicación en primer lugar de la norma local impugnada y, de forma residual, un cuerpo normativo general expedido por el órgano legislativo federal, pues ello implica sujetar la operatividad de la legislación marco al ordenamiento controvertido.

Entonces, conforme al sistema normativo mexicano, la Ley General es la que **distribuye la competencia entre aquéllos, por lo que resulta fundamento de validez de las Leyes locales en la materia**, de modo que no puede ser al mismo tiempo supletoria porque es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional y de aplicación directa para las entidades federativas.

Además, se considera que, al ser la Ley General de Víctimas expedida por el Congreso de la Unión, éste es el único que puede prever su supletoriedad y no el legislador local.

Por consideraciones similares, en las acciones de inconstitucionalidad 79/2019¹², 88/2019¹³, 95/2019¹⁴, 104/2019¹⁵, 102/2020¹⁶, 114/2020¹⁷, 184/2020¹⁸, 260/2020¹⁹,

¹² Bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelta en sesión de 23 de abril de 2020.

¹³ Bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, resuelta en sesión de 18 de enero de 2021.

¹⁴ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta en sesión de 07 de enero de 2021.

115/2021²⁰, 27/2022²¹ y 154/2022²², entre otras, se declaró la invalidez del régimen de supletoriedad que establecían leyes locales respecto de disposiciones de observancia general y aplicación directa en todo el territorio nacional, entre ellas, la Ley General de Víctimas.

De tal manera que las consideraciones contenidas en los mencionados precedentes son igualmente aplicables al presente caso, en el entendido de que el Congreso del Estado de Aguascalientes no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación, como es la Ley General de Víctimas.

Por todo lo anterior, se concluye el artículo 6, en la porción normativa *“la Ley General de Víctimas,”*, de la Ley para la Atención y Prevención de la Desaparición de Personas en el Estado de Aguascalientes contraviene la Norma Fundamental al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de una ley que es de aplicación directa y general en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe declararse su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la porción normativa combatida contenida en el artículo 6 de la Ley para la Atención y Prevención de la Desaparición de Personas en el Estado de Aguascalientes, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas; en específico, a otras

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

¹⁶ Bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, resuelta en sesión de 12 de julio de 2022.

¹⁷ Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de 19 de enero de 2021.

¹⁸ Bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelta en sesión de 18 de mayo de 2021.

¹⁹ Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, resuelta en sesión de 11 de julio de 2022.

²⁰ Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión de 11 de abril de 2023.

²¹ Bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, resuelta en sesión de 7 de marzo de 2023.

²² Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta en sesión de 11 de septiembre de 2023.

porciones normativas del mismo precepto impugnado, esencialmente, por incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad planteado conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante que resaltar que ese Alto Tribunal ya ha declarado la invalidez por extensión de normas similares a la que se controvierte en el presente escrito.

Así, debido a que el artículo 6° de la Ley para la Atención y Prevención de la Desaparición de Personas en el Estado de Aguascalientes establece la supletoriedad de otras leyes que tampoco pueden ser aplicadas en esos términos, siendo que al haberlas referido el legislador *“confunde a la institución de la supletoriedad con el principio de unidad del Derecho y el deber de los operadores jurídicos de interpretar las normas jurídicas de manera sistemática con las demás normas que forman parte del orden jurídico mexicano, distorsionando el régimen competencial y en violación de los principios de seguridad jurídica y legalidad”*²³; se solicita que se declare la invalidez en vía de consecuencia de las porciones normativas *“la Ley General”, “el Código Nacional de Procedimientos Penales”, “el Código Penal Federal,”* así como *“y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”*.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de la norma impugnada (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

²³ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 88/2019, por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de enero de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párrs. 79, 80 y 81.

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

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

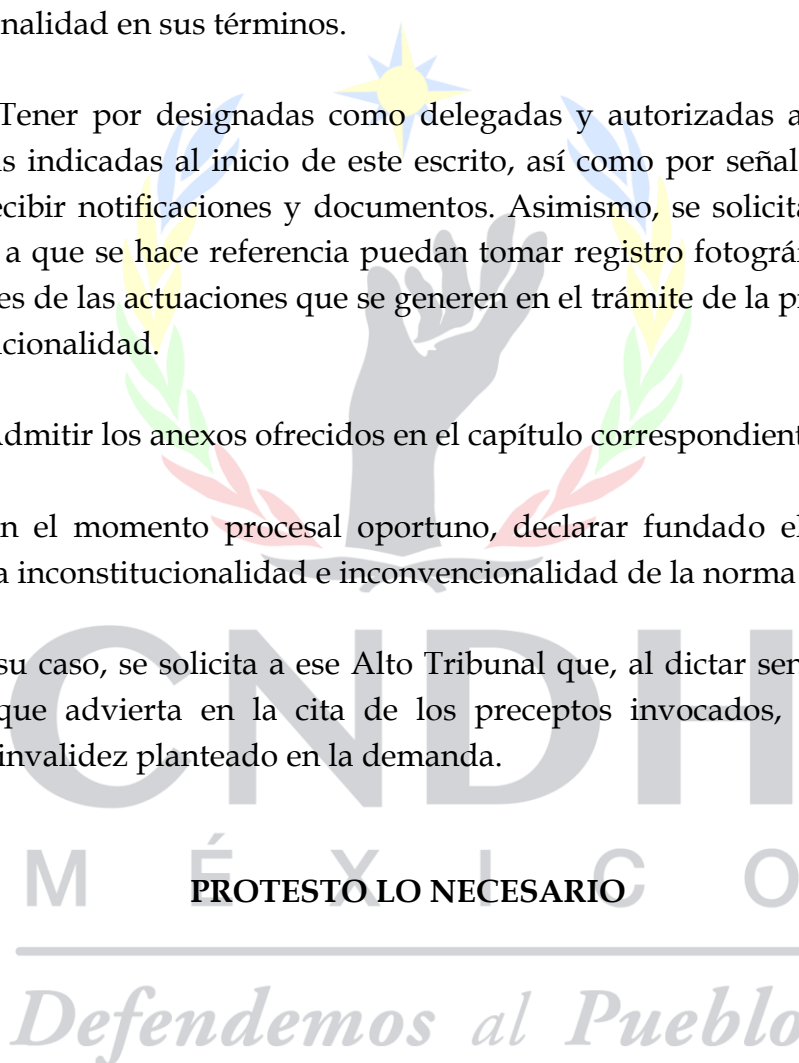
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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



PROTESTO LO NECESARIO

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

CVA