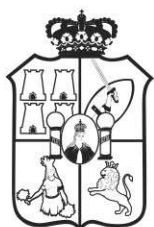




PERIÓDICO OFICIAL

ÓRGANO DE DIFUSIÓN OFICIAL DEL GOBIERNO
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO.



TABASCO

LIC. ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ
Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco

LIC. JOSE ANTONIO PABLO DE LA VEGA ASMITHA
Secretario de Gobierno

23 DE ENERO DE 2021



PUBLICADO BAJO LA RESPONSABILIDAD DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO
Registrado como correspondencia de segunda clase con fecha
17 de agosto de 1926 DGC Núm. 0010826 Características 11282816

No.- 4113

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
79/2019**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA
CARRANCÁ**

**SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA
DANIELA CARRASCO BERGE**

COLABORÓ: DIEGO RUIZ DERRANT

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintitrés de abril de dos mil veinte, por el que se emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 79/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil diecinueve, específicamente, los artículos 6, 28, fracción IV, y 105, fracción I.

I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, en adelante) ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el doce de julio de dos mil diecinueve.¹

¹ Tal y como se observa del sello fechador visible en el reverso de la página 29 del expediente en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

2. **Órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco.
3. **Normas generales cuya invalidez se demanda.** Los artículos 6, 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco (LDFT, en adelante),² publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil diecinueve.
4. **Conceptos de invalidez de la CNDH.**³ La Comisión promovente argumenta que las disposiciones impugnadas vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, así como la obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos; siendo contrario a lo dispuesto en los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal; 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP, en adelante); y 3, 4 y 7 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CIPTPDF, en adelante).

² Si bien, a lo largo del proyecto se indican las siglas utilizadas para denominar a diversas leyes, resulta oportuno señalar la relación desde este momento:

LGDF	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
LNRD	Ley Nacional del Registro de Detenciones
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CIDFP	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
CIPTPDF	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas
LDFT	Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco

³ Visibles en las páginas 1 a 29 del expediente en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

5. En su **primer concepto de invalidez**, la CNDH argumenta que los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la LDFT vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, toda vez que remiten a disposiciones derogadas de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP, en adelante); y fueron emitidas por una autoridad incompetente, generando un parámetro diferenciado en materia de registro de detenciones.
6. En este sentido, señala que los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, son la base del sistema jurídico mexicano, pues tutelan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre. Considera que su esencia radica en “saber a qué atenerse”, garantizando que toda persona se encuentre protegida del arbitrio estatal, es decir buscan la proscripción de la discrecionalidad y la arbitrariedad en las actuaciones estatales. Desprendiéndose la obligación paralela de los legisladores de otorgar certeza en las leyes.
7. Así, indica que la actuación de las autoridades debe estar acotada de manera expresa en la ley, en el ámbito de sus competencias; siendo un principio general del derecho el que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les faculta.
8. De lo anterior, señala que la actuación de la autoridad se debe acotar y encauzar conforme a la Constitución Federal o las leyes secundarias acordes, de tal forma que la autoridad estatal no puede contradecir aquellas al actuar con base en disposiciones legales.
9. Ahora bien, por un lado, respecto del artículo 28, fracción IV, impugnado, la CNDH arguye que la legislatura local no cuenta con la “habilitación constitucional” para legislar en materia de registro de detenciones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

10. En esta línea, destaca la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve relativa a la Guardia Nacional, en la que se modificó el artículo 73, fracción XXIII, donde se estableció la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones (LNRD, en adelante), publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo del mismo año.
11. Dicha Ley Nacional tiene como objeto regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por parte de la autoridad. Además, establece que el Registro Nacional consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante el juez municipal o cívico, y que dicho Registro será administrado y operado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, con base en las disposiciones que al respecto se emitan.
12. Adicionalmente, establece las características del Registro, las facultades de los servidores públicos y sujetos obligados, así como sus responsabilidades.
13. Por tanto, el hecho de que el legislador local prevea un Registro Administrativo de Detenciones en la entidad federativa y remita a disposiciones de la LGSNSP, deriva en la inobservancia del marco competencial constitucional y legal en la materia, transgrediendo los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.
14. Finalmente, indica que la obligación de las autoridades estatales en la materia, consiste en ajustarse a los parámetros previstos en la LNRD,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

sin poder establecer regulación alguna al respecto. Por lo que, el Congreso local no está habilitado para regular que la Fiscalía Estatal y el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas cuenten con un Registro Administrativo de Detenciones, al margen de la LNRD que señala que todas las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro inmediato en el Registro Nacional.

15. Por otro lado, la CNDH plantea que es indebido que el artículo 105, fracción I, impugnado, establezca que estos registros administrativos se encuentran previstos en la LGSNSP, toda vez que con ello remite a disposiciones derogadas y deja en estado de incertidumbre a los gobernados.
16. En efecto, indica que la reforma a la LGSNSP de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve derogó los artículos 113 a 116, por tanto, el legislador local debió observar dicha situación al momento de crear el Registro Administrativo de Detenciones local, pues el Registro Nacional de Detenciones se encuentra regulado en una ley diversa y única.
17. En su **segundo concepto de invalidez**, la CNDH argumenta que el artículo 6 de la LDFT, al establecer la supletoriedad de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGDF, en adelante), así como del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP, en adelante), vulnera los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.
18. Desde el punto de vista de la CNDH, tanto la LGDF como la LDFT son obligatorias para las autoridades estatales, sin embargo, es la primera la que define el contenido de la segunda, siendo aplicable en primer

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

lugar; además, el CNPP tampoco puede preverse como supletorio, ya que la LGDF citada es la que prevé la supletoriedad del referido Código.

19. Lo anterior, deriva competencialmente del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, que otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que estableciera como mínimo los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, además de prever los aspectos de coordinación y competencia.
20. Con esta reforma, se privó a las entidades federativas de la atribución derivada del artículo 124 de la Constitución Federal, manteniendo sólo las facultades que el legislador federal les otorgue conforme a lo dispuesto en la LGDF.
21. Ahora bien, el artículo 6 de la LGDF establece categóricamente las disposiciones de aplicación supletoria, a saber, el CNPP, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, con lo cual, no se deja margen de regulación, ni siquiera procesal, a las entidades en este aspecto. Por tanto, no es válido que se disponga la aplicación, en primer lugar, de normas locales, y de forma residual la LGDF que se emitió en ejercicio de una “facultad constitucional exclusiva”.
22. Asimismo, el precepto impugnado tampoco puede prever la supletoriedad del CNPP, pues no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos que el Congreso de la Unión reservó a la LGDF. En este sentido, el Congreso local no puede prever la supletoriedad de leyes que son de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

observancia general para toda la república, pues sujetaría la operatividad de la legislación general y nacional, a una ley estatal.

23. Finalmente, la CNDH arguye que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, determinó que tanto las leyes generales como el CNPP, no pueden preverse como supletorios en y para una ley local.
24. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.**⁴ El Poder Legislativo local sostiene, respecto del **primer concepto de invalidez**, que no se vulneran los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad al establecerse en la ley impugnada un Registro Administrativo de Detenciones.
25. Señala que no es óbice la derogación de diversas disposiciones de la LGSNSP, dado que la facultad legislativa ejercida se fundamenta en el artículo 133, en relación con el 48, de la LGDF.
26. En este sentido, si el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas cuenta con la herramienta del Registro Administrativo de Detenciones, el Sistema Estatal también debe contar con ella, al no existir algún impedimento e inclusive haber sido ordenado por el legislador federal.
27. Estas disposiciones continúan vigentes en tanto ni esta Ley ni la reforma efectuada a la LGSNSP derogaron, tácita o explícitamente, los preceptos aludidos. De ahí que, la legislatura local haya seguido las directrices de la legislación primigenia, es decir, la LGDF.
28. El Congreso local considera que, si bien la LGDF hace una remisión a la LGSNSP, lo cierto es que, si la remitida es reformada, sin que la

⁴ Visible en las páginas 167 a 189 del expediente en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

remitente se modifique, las disposiciones de la remitente continúan en vigor.

29. Al respecto, menciona que ambas son leyes generales y tienen la misma jerarquía normativa y ámbito espacial de vigencia; sin embargo, no regulan sobre la misma materia, por tanto, no puede operar una derogación tácita. Sostiene su afirmación en la jurisprudencia: “CONFLICTO DE LEYES. ES INEXISTENTE CUANDO OPERA LA DEROGACIÓN TÁCITA DE LA LEY ANTERIOR POR LA POSTERIOR.”⁵
30. Bajo esa línea, señala que las leyes generales no pretenden agotar la regulación de la materia, sino funcionar como plataformas mínimas desde las que las entidades federativas puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social, sin perder de vista la excepción que se estableció al artículo 124 de la Constitución Federal. Sustenta su afirmación en la tesis: “LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.”⁶ y “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”⁷
31. Aunado, arguye que los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, impugnados, no vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, porque respetan las bases en las normas que facultan a dicha legislatura. Sirve de apoyo la jurisprudencia: “DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA

⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 32/98, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, julio de 1998, página 5 y registro 195858.

⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 5/2010, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322 y registro 165224.

⁷ Tesis aislada P. VII/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, página 5 y registro 172739.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALEMENTE DIFERENTES.”⁸

32. En otro punto, respecto del **segundo concepto de invalidez**, el Poder Legislativo local considera que la supletoriedad se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones de tal forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Además, cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se debe hacer sólo en los supuestos no contemplados por la primera.
33. En este sentido, la supletoriedad se aplica para dar debida coherencia al sistema jurídico, y este mecanismo se observa generalmente de leyes especializadas hacia leyes de contenido general. Consecuentemente, implica un principio de economía e integración.
34. Finalmente, arguye que es posible prever normas de jerarquía superior como supletorias, a efecto de darle coherencia y debida integración al sistema jurídico. Sostiene su afirmación en las tesis: “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”;⁹ “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”;¹⁰ “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA

⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2017, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 793 y registro 2014864.

⁹ Tesis aislada P. VIII/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, página 6 y registro 172667.

¹⁰ Tesis aislada P. VII/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, página 5 y registro 172739.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

CONSTITUCIÓN FEDERAL”;¹¹ y, “PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.”¹²

35. De ahí que deba reconocerse la validez del artículo 6 impugnado, al no vulnerar los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.
36. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.**¹³ El Poder Ejecutivo local sostiene, respecto del **primer concepto de invalidez**, que si bien las disposiciones de la LGSNSP fueron derogadas, la LGDF establece en el artículo 133 que las entidades federativas deberán contar al menos con el Registro Administrativo de Detenciones.
37. Inclusive, indica que el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas debe contar con dicho registro en atención al artículo tercero transitorio de la LNRD.
38. Así, argumenta que no es posible dejar en un estado de indefensión a las personas respecto de la existencia de un registro, de ahí que hasta en tanto se efectúe la transición del registro administrativo al de carácter nacional, debe permanecer el estatal, entendiéndose que, una vez iniciado el Registro Nacional, el estatal perderá sus efectos. Por tanto, la LDFT buscó cumplir con la LGDF, así como con la LNRD.
39. En este sentido, menciona que las leyes generales tienen la misma jerarquía, por lo que no se puede otorgar diferente rango a la LGDF respecto de la LGSNSP, ya que ambas se encuentran en la misma

¹¹ Tesis aislada P. LXXVII/99, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, página 46 y registro 192867.

¹² Tesis de jurisprudencia 2a./J. 176/2010, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646 y registro 163300.

¹³ Visible en las páginas 158 a 165 del expediente en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

posición y con el mismo ámbito de aplicación espacial, aunque regulando materias diversas pero convergentes. Sostiene su afirmación en las tesis: “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”¹⁴ y “LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.”¹⁵

40. Por tanto, el Congreso local en ningún momento pretendió legislar en materia de registro de detenciones, sino únicamente armonizar la materia de desaparición forzada con la LGDF. De ahí que los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, no vulneren los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.
41. En un sentido diverso, respecto del **segundo concepto de invalidez**, el Poder Ejecutivo local sostiene que la supletoriedad conlleva la finalidad de traducir principios y rectificar algunas omisiones, es decir, otorgar una debida relación entre lo que establece una ley de contenido general y una ley de contenido especializado; se trata de un reenvío a otro texto legislativo cuando exista duda en la interpretación del primero.
42. Así, arguye que, si bien las normas generales son jerárquicamente superiores de acuerdo al artículo 133 de la Constitución Federal, ello no puede entenderse como que las mismas no pueden converger entre sí, esto es, que las leyes superiores forman parte de la “supremacía constitucional”, y pueden ser referidas por los legisladores como supletorias de una secundaria a efectos de darle debida coherencia e integración al sistema.

¹⁴ Tesis aislada P. VII/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, página 5 y registro 172739.

¹⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 5/2010, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322 y registro 165224.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

43. Por tanto, debe reconocerse la validez del artículo 6, impugnado, dado que la supletoriedad prevista no implica que la LGDF esté supeditada a la LDFT, sino que tiene el carácter de norma de reenvío para dilucidar a la norma estatal. Sostiene su afirmación en la jurisprudencia: “SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.”¹⁶
44. **Opinión del Fiscal General de la República.** El Fiscal no formuló opinión en el presente asunto.
45. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el día trece de noviembre de dos mil diecinueve, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá dictó auto de cierre de instrucción.

II. COMPETENCIA

46. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver 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,¹⁷ y

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065 y registro 2003161.

¹⁷ “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]”

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]”

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁸ así como el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 de este Tribunal Pleno;¹⁹ toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 6, 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la LDFT, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil diecinueve, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDFP y la CIPTPDF.

III. OPORTUNIDAD

47. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado.²⁰
48. El Decreto 102 por el que se expide la LDFT se publicó el doce de junio de dos mil diecinueve.²¹ Por lo que, el plazo para su impugnación transcurrió del trece de junio al doce de julio, ambos de dos mil diecinueve.

¹⁸ "Artículo 10.- 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; [...]."

¹⁹ "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; [...]."

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 105. [...]

II. [...] Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma [...]."

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"ARTICULO 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 [...]."

²¹ Véase páginas 686 a 717 del expediente en que se actúa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

49. En el caso, la demanda de la CNDH se recibió el doce de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.²² Por tanto, cabe concluir que resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

50. La CNDH se encuentra **legitimada** para promover la presente acción de inconstitucionalidad, al sostener que una ley de carácter local vulnera diversos derechos humanos establecidos tanto en la Constitución Federal, como en diversos tratados internacionales de los que México es parte.²³
51. En ese sentido, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta al Presidente de ésta, para promover las acciones de inconstitucionalidad que le correspondan.²⁴ Ahora bien, la demanda es suscrita por Luis Raúl González Pérez, quien se ostenta como Presidente de dicha Comisión, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.²⁵
52. En consecuencia, se debe colegir que dicho servidor tiene la **representación** del órgano legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad.²⁶

²² Tal y como se observa del sello fechador en el reverso de la página 29 del expediente en que se actúa.

²³ Artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citado en el apartado II de la presente resolución.

²⁴ "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 [...]."

²⁵ Véase página 30 del expediente en que se actúa.

²⁶ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

53. Al no haberse planteado ninguna causal de improcedencia, ni advertirse por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación alguna de oficio, procede estudiar la cuestión planteada.

VI. PRECISIÓN DE LA LITIS

54. De conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados en la demanda.²⁷ Como se ha señalado anteriormente, la CNDH considera que diversos artículos de la LDFT vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad.
55. Mientras que los argumentos relativos a los artículos 6 y 105, fracción I, impugnados, son claros en cuanto a la norma sobre la que se pretende la invalidez, no ocurre lo mismo respecto del tercer precepto impugnado.²⁸
56. Este Alto Tribunal considera, a partir de una lectura integral del escrito de demanda, que el precepto realmente impugnado por la CNDH es el

“ARTICULO 11. 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 [...].

[...]

ARTICULO 59. 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.”

²⁷ “ARTÍCULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados [...] en la demanda [...]”

²⁸ En el escrito de demanda de la CNDH se hacen tres menciones al artículo 28: dos de ellas respecto de la fracción IV; la tercera, respecto de la fracción V, que además supuestamente se transcribe, pero en realidad hace una mezcla del acápite del artículo 28 y la fracción IV del artículo 29 (no impugnado).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

artículo 28, fracción IV,²⁹ y no el artículo 28, fracción V,³⁰ pues, el único que sería congruente con el concepto de invalidez relativo a la falta de competencia estatal para regular el Registro de Detenciones sería el primero mencionado.

57. Asimismo, se advierte que la CNDH al señalar los preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados menciona, entre otros, el artículo “III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas”, y en el punto inmediato siguiente, los artículos “3, 4 y 7 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.”³¹
58. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera, dado un análisis de los tratados internacionales en cuestión, que la primer referencia al artículo III,³² efectivamente se refiere a la CIDFP, mientras que la referencia a los numerales 3, 4 y 7,³³ son en realidad de la CIPTPDF.

²⁹ “Artículo 28. El Sistema Estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: [...] IV. El Registro Administrativo de Detenciones [...]”

³⁰ “Artículo 28. El Sistema Estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: [...] V. La Alerta Amber [...]”

³¹ Véase página 3 del expediente en que se actúa.

³² “ARTICULO III. Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad. Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima. Los Estados Partes podrán establecer circunstancias atenuantes para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona.”

³³ “Artículo 3. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables.

Artículo 4. Cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal.

[...]

Artículo 7.

1. Los Estados Partes considerarán el delito de desaparición forzada punible con penas apropiadas, que tengan en cuenta su extrema gravedad.

2. Los Estados Partes podrán establecer:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

59. Precisado lo anterior, se procederá a analizar la validez de los artículos 6, 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la Ley impugnada.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

60. A fin de dar respuesta a los conceptos de invalidez, primero se analizará la constitucionalidad de los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, impugnados (A); y, posteriormente, se estudiará la constitucionalidad del artículo 6, impugnado (B).

A. Estudio de constitucionalidad de los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la LDFT

61. La CNDH considera, en esencia, que los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la LDFT contravienen los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; pues, por un lado, las normas impugnadas remiten a disposiciones derogadas de la LGSNSP y, por otro, fueron emitidas por una autoridad incompetente.
62. Al respecto, resulta conveniente señalar lo que establecen los preceptos impugnados:

Artículo 28. El Sistema Estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: [...]

IV. El Registro Administrativo de Detenciones [...].

[...]

a) Circunstancias atenuantes, en particular para los que, habiendo sido partícipes en la comisión de una desaparición forzada, hayan contribuido efectivamente a la reaparición con vida de la persona desaparecida o hayan permitido esclarecer casos de desaparición forzada o identificar a los responsables de una desaparición forzada;

b) Sin perjuicio de otros procedimientos penales, circunstancias agravantes, especialmente en caso de deceso de la persona desaparecida, o para quienes sean culpables de la desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores, personas con discapacidades u otras personas particularmente vulnerables.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Artículo 105. En términos de lo dispuesto en el Capítulo Séptimo de la Ley General, la Fiscalía Estatal deberá contar al menos con:

I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública [...].

63. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos hechos valer por la CNDH son **infundados**, pues, por un lado, la entidad federativa sí estaba facultada para establecer un Registro Administrativo de Detenciones; y, por otro, la remisión normativa a la LGSNSP no provoca inseguridad para los gobernados.
64. En primer lugar, es necesario establecer el marco competencial en materia registro de detenciones y desaparición forzada.
65. A nivel internacional, ha sido preocupación la necesidad de establecer registros de detenciones con la finalidad de evitar las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, así como la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes a las personas privadas de la libertad. En este sentido, diversos instrumentos no vinculantes, tanto del sistema interamericano de protección de derechos humanos, como del sistema internacional, han instado a los Estados para su implementación, muestra de esto son reglas 6 a 10 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela),³⁴ los principios 12 y 16 del Conjunto de

³⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas Res. 70/175 (8 de enero de 2016) Doc. ONU A/RES/70/175:

“Gestión de los expedientes de los reclusos

Regla 6

En todo sitio donde haya reclusos habrá un sistema normalizado de gestión de sus expedientes. Ese sistema podrá consistir en una base electrónica de datos o en un registro foliado y firmado en cada página. Se establecerán procedimientos para velar por una pista de auditoría segura e impedir el acceso no autorizado a la información del sistema y su modificación no autorizada.

Regla 7

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión,³⁵ los puntos 20 y 21 de las

Ninguna persona podrá ser internada en un establecimiento penitenciario sin una orden válida de reclusión. En el sistema de gestión de los expedientes de los reclusos se consignará la información siguiente en el momento del ingreso de cada recluso:

- a) Información precisa que permita determinar la identidad personal del recluso, respetando el género con el que el propio recluso se identifique;
- b) Los motivos de su reclusión y la autoridad competente que la dispuso, además de la fecha, la hora y el lugar de su detención;
- c) La fecha y hora de su ingreso y salida, así como de todo traslado;
- d) Toda lesión visible y toda queja sobre malos tratos anteriores;
- e) Un inventario de sus bienes personales;
- f) Los nombres de sus familiares, incluidos, cuando proceda, sus hijos, y la edad de estos, el lugar en que se encuentran y su régimen de tutela o custodia;
- g) Información sobre sus familiares más cercanos y datos de la persona de contacto para casos de emergencia.

Regla 8

En el sistema de gestión de los expedientes de los reclusos se consignará la información siguiente, según proceda, durante el período de reclusión:

- a) Información relativa al proceso judicial, incluidas las fechas de las audiencias y la representación jurídica;
- b) Informes iniciales de evaluación y clasificación;
- c) Información sobre el comportamiento y la disciplina;
- d) Peticiones y quejas, incluidas las denuncias de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a menos que sean de naturaleza confidencial;
- e) Información sobre la imposición de medidas disciplinarias;
- f) Información sobre las circunstancias y causas de toda lesión o fallecimiento y, en este último caso, sobre el destino de los restos mortales.

Regla 9

Toda la información mencionada en las reglas 7 y 8 se mantendrá confidencial y solamente se pondrá a disposición de aquellas personas cuyas funciones profesionales así lo exijan. Todo recluso tendrá acceso a los documentos que le conciernan, con sujeción a las supresiones de texto que autorice la legislación nacional, y tendrá derecho a que se le entregue una copia certificada en el momento de su puesta en libertad.

Regla 10

Los sistemas de gestión de los expedientes de los reclusos se utilizarán también para generar datos fiables sobre tendencias y características relativas a la población reclusa, incluida la tasa de ocupación, que sirvan de base para la adopción de decisiones con base empírica.”

³⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas Res. 43/173 (9 de diciembre de 1988) Doc. ONU A/RES/43/173:

“PRINCIPIO 12

1. Se harán constar debidamente:

- a) Las razones del arresto;
- b) La hora del arresto de la persona y la hora de su traslado al lugar de custodia, así como la hora de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad;
- c) La identidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido;
- d) Información precisa acerca del lugar de custodia.

2. La constancia de esas actuaciones será puesta en conocimiento de la persona detenida o de su abogado, si lo tiene, en la forma prescrita por la ley.

PRINCIPIO 16

1. Prontamente después de su arresto y después de cada traslado de un lugar de detención o prisión a otro, la persona detenida o presa tendrá derecho a notificar, o a pedir que la autoridad competente notifique, a su familia o a otras personas idóneas que él designe, su arresto, detención o prisión o su traslado y el lugar en que se encuentra bajo custodia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad,³⁶ así como el principio IX, numeral 2 de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.³⁷

2. Si se trata de un extranjero, la persona detenida o presa será también informada prontamente de su derecho a ponerse en comunicación por los medios adecuados con una oficina consular o la misión diplomática del Estado del que sea nacional o de aquel al que, por otras razones, compete recibir esa comunicación, de conformidad con el derecho internacional o con el representante de la organización internacional competente, si se trata de un refugiado o se halla bajo la protección de una organización intergubernamental por algún otro motivo.

3. Si la persona detenida o presa es un menor o una persona incapaz de entender cuáles son sus derechos, la autoridad competente se encargará por iniciativa propia de efectuar la notificación a que se hace referencia en este principio. Se velará en especial porque los padres o tutores sean notificados.

4. La autoridad competente hará o permitirá que se hagan sin demora las notificaciones a que se hace referencia en el presente principio. Sin embargo, la autoridad competente podrá retrasar una notificación por un período razonable en los casos en que las necesidades excepcionales de la investigación así lo requieran.”

³⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas Res. 45/113 (14 de diciembre de 1990) Doc. ONU A/RES/45/113:

“20. Ningún menor deberá ser admitido en un centro de detención sin una orden válida de una autoridad judicial o administrativa u otra autoridad pública. Los detalles de esta orden deberán consignarse inmediatamente en el registro. Ningún menor será detenido en ningún centro en el que no exista ese registro.

B. Ingreso, registro, desplazamiento y traslado

21. En todos los lugares donde haya menores detenidos, deberá llevarse un registro completo y fiable de la siguiente información relativa a cada uno de los menores admitidos:

- a) Datos relativos a la identidad del menor;
- b) Las circunstancias del internamiento, así como sus motivos y la autoridad con que se ordenó;
- c) El día y hora del ingreso, el traslado y la liberación;
- d) Detalles de la notificación de cada ingreso, traslado o liberación del menor a los padres o tutores a cuyo cargo estuviese en el momento de ser internado;
- e) Detalles acerca de los problemas de salud física y mental conocidos, incluido el uso indebido de drogas y de alcohol.”

³⁷ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 131° período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, (OEA/Ser/L/V/II.131 doc.26):

“Principio IX

Ingreso, registro, examen médico y traslados

2. Registro

Los datos de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad deberán ser consignados en un registro oficial, el cual será accesible a la persona privada de libertad, a su representante y a las autoridades competentes. El registro contendrá, por lo menos, los siguientes datos:

- a. Información sobre la identidad personal, que deberá contener, al menos, lo siguiente: nombre, edad, sexo, nacionalidad, dirección y nombre de los padres, familiares, representantes legales o defensores, en su caso, u otro dato relevante de la persona privada de libertad;
- b. Información relativa a la integridad personal y al estado de salud de la persona privada de libertad;
- c. Razones o motivos de la privación de libertad;
- d. Autoridad que ordena o autoriza la privación de libertad;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

66. Además, el Estado Mexicano es parte y, en consecuencia, se encuentra obligado por la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, así como por la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, las cuales en sus artículos 17.3 y XI, respectivamente le ordenan mantener registros oficiales y expedientes actualizados de las personas privadas de libertad.³⁸

-
- e. Autoridad que efectúa el traslado de la persona al establecimiento;
 - f. Autoridad que controla legalmente la privación de libertad;
 - g. Día y hora de ingreso y de egreso;
 - h. Día y hora de los traslados, y lugares de destino;
 - i. Identidad de la autoridad que ordena los traslados y de la encargada de los mismos;
 - j. Inventario de los bienes personales; y
 - k. Firma de la persona privada de libertad y, en caso de negativa o imposibilidad, la explicación del motivo.”

³⁸ Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas (adoptada 20 de diciembre de 2006, entrada en vigor para México 23 de diciembre de 2010), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2011:

“Artículo 17.- [...] 3. Cada Estado Parte asegurará el establecimiento y el mantenimiento de uno o varios registros oficiales y/o expedientes actualizados de las personas privadas de libertad, que bajo requerimiento serán rápidamente puestos a disposición de toda autoridad judicial o de toda otra autoridad o institución competente de acuerdo con la legislación nacional o cualquier instrumento jurídico internacional relevante del que el Estado sea Parte. Esa información contendrá al menos:

- a) La identidad de la persona privada de libertad;
- b) El día, la hora y el lugar donde la persona fue privada de libertad y la autoridad que procedió a la privación de libertad;
- c) La autoridad que decidió la privación de libertad y los motivos de ésta;
- d) La autoridad que controla la privación de libertad;
- e) El lugar de privación de libertad, el día y la hora de admisión en el mismo y la autoridad responsable de dicho lugar;
- f) Los elementos relativos a la integridad física de la persona privada de libertad;
- g) En caso de fallecimiento durante la privación de libertad, las circunstancias y causas del fallecimiento y el destino de los restos de la persona fallecida;
- h) El día y la hora de la liberación o del traslado a otro lugar de detención, el destino y la autoridad encargada del traslado.” (énfasis añadido).

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (adoptada el 9 de junio de 1994, entrada en vigor para México 9 de mayo de 2002), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2002:

“ARTICULO XI

Toda persona privada de libertad debe ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y presentada sin demora, conforme a la legislación interna respectiva, a la autoridad judicial competente.

Los Estados Partes establecerán y mantendrán registros oficiales actualizados sobre sus detenidos y, conforme a su legislación interna, los pondrán a disposición de los familiares, jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades.” (énfasis añadido).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

67. Inclusive, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Cabrera García y Montiel Flores* contra México, condenó al Estado Mexicano a la adopción de las medidas complementarias señaladas en la misma sentencia para fortalecer el funcionamiento y utilidad del entonces Registro Administrativo de Detenciones.³⁹
68. Ahora bien, a nivel nacional, a raíz de la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que estableciera como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas, la cual debía expedirse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del decreto.⁴⁰ Dicha ley general debía contemplar, además, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. Así, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), quedó de la forma siguiente:

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

XXI. Para expedir:

³⁹ *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 220 (26 de noviembre de 2010):

“243. Teniendo en cuenta lo expuesto, la Corte considera que, en el marco del registro de detención que actualmente existe en México, es procedente adoptar las siguientes medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad de dicho sistema: i) actualización permanente; ii) interconexión de la base de datos de dicho registro con las demás existentes, de manera que se genere una red que permita identificar fácilmente el paradero de las personas detenidas; iii) garantizar que dicho registro respete las exigencias de acceso a la información y privacidad, y iv) implementar un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan con llevar al día este registro.

[...]

[Punto resolutivo décimo sexto] 16. El Estado debe, en un plazo razonable y en el marco del registro de detención que actualmente existe en México, adoptar las medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad del mismo, de conformidad con lo establecido en el párrafo 243 de la presente Sentencia.”

Cabe mencionar que, si bien en fechas de 21 de agosto de 2013 y 17 de abril de 2015, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió resoluciones de supervisión de cumplimiento de la sentencia en cuestión, en ninguna de las dos se tuvo por cumplido el punto resolutivo en cuestión.

⁴⁰ “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 [...].”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

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 y los Municipios [...].

69. En uso de su facultad, el Congreso de la Unión expidió el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete la **LGDF**, la cual, señala en su artículo 2 que tiene por objeto:

- Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar y erradicar los delitos establecidos en dicha ley.
- Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados y sus sanciones.
- Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de homólogas locales en las entidades federativas.
- Garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte; así como la atención, asistencia, protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición necesarias.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

- Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.
 - Establecer la forma de participación de los familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas; así como garantizar su coadyuvancia en la investigación, de manera que puedan dar opiniones, recibir información y aportar indicios o evidencia.
 - Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
70. Bajo esta línea, el legislador previó que una de las herramientas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas sería el Registro Administrativo de Detenciones.⁴¹ Asimismo, **facultó a las entidades federativas para que, además de lo establecido en la ley, contarán, al menos, con el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la LGSNSP.**⁴²

⁴¹ “Artículo 48. El Sistema Nacional para el ejercicio de sus facultades contará con las siguientes herramientas:

I. El Registro Nacional;
II. El Banco Nacional de Datos Forenses;
III. El Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas;
IV. El Registro Nacional de Fosas;
V. El Registro Administrativo de Detenciones;
VI. La Alerta Amber;
VII. El Protocolo Homologado de Búsqueda y los protocolos previstos en el artículo 73 de esta Ley, y
VIII. Otros registros necesarios para su operación en términos de lo que prevé esta Ley.” (énfasis añadido).

⁴² “Artículo 133. Además de lo establecido en este Capítulo, la Federación y las Entidades Federativas, deberán contar, al menos, con:

I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y
II. El Registro Nacional de Fosas, el cual deberá contar con la información respecto de las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de todos los municipios del país, así como de las fosas clandestinas que la Procuraduría y las Procuradurías Locales localicen.” (énfasis añadido).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

71. De lo anterior, se observa que, en un primer momento, el legislador federal otorgó a las entidades federativas la facultad de establecer un Registro Administrativo.
72. Sin embargo, en virtud de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en materia de Guardia Nacional, se modificó, entre otros, la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Federal, para quedar como sigue:

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

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones [...]. (énfasis añadido).

73. Así, el Congreso de la Unión quedó facultado para crear la **LNRD**, dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto,⁴³ la cual debía contemplar como mínimo:⁴⁴

- Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación.

⁴³ Artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

⁴⁴ Artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

- El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención.
- El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia.
- Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial.
- Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso.
- Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información.
- La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

74. Este Registro Nacional persigue el objetivo de ser un instrumento único que concentre la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean de carácter penal o administrativo.⁴⁵

⁴⁵ Al respecto, véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación a la minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Guardia Nacional, del Senado de la República, de 18 de febrero de 2019, páginas 22 y 23. Asimismo, véase las Reservas al Dictamen con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, presentada por el Senador Emilio Álvarez Icaza Longoria, páginas 6 y 7. Para mayor abundamiento, véase *infra. cit.* 41 y 42.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

75. Dado este cambio normativo, por un lado, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LGSNSP,⁴⁶ y, por otro, se expidió la LNRD.⁴⁷

⁴⁶ Sobre la unidad del Registro Nacional de Detenciones, véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de 23 de mayo de 2019. En el que se indica, al reseñar las consideraciones de Senado de la República:

“Por lo anterior, esta iniciativa propone sustituir el actual Sistema Nacional de Información por el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública que, a diferencia del Sistema actualmente previsto en la ley, unificará las bases de datos y las concentrará en una sola matriz. De esta forma, el nuevo sistema consolidará un conjunto integrado, organizado y sistematizado de datos, que permita a las instituciones de seguridad pública y de impartición de justicia generar datos compartidos, su consulta e interconexión, lo que facilitará el cumplimiento de sus funciones e integrará una herramienta de gran utilidad para la protección de los derechos humanos en las detenciones y en la ejecución de sentencias, privilegiará el debido proceso y facilitará la actuación del Fiscal y, particularmente de las Unidades de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso a nivel nacional.” (pág. 8). (énfasis añadido).

“Esta propuesta busca establecer que las bases de datos que se configuren con base en la [Ley Nacional del Registro de Detenciones] pasarán a integrar- en todo sentido- el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, puesto que el registro contará con la información sobre detenciones derivadas de sanciones administrativas, así como las detenciones que hayan tenido fundamento en una orden de aprehensión, por flagrancia o caso urgente. Asimismo, se propone modificar la denominación que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública hace del “Registro Administrativo de Detenciones”, con objeto de plantear la nueva denominación aplicable, que será la de “Registro Nacional de Detenciones”. Por otra parte, se derogan las disposiciones que regulaban el registro administrativo de detenciones, para homologar la ley a lo establecido en la reforma constitucional, puesto que será la Ley Nacional del Registro de Detenciones la que regule el contenido y alcance de este.” (pág. 11). (énfasis añadido).

Asimismo, en las consideraciones del dictamen se mencionó:

“La importancia de una base de datos que de manera integral contenga y sistematice datos precisos y actualizados en materia de seguridad pública es inmensa debido a que, será una herramienta útil no sólo para la planeación, programación y ejecución de medidas de seguridad ciudadana a nivel federal, estatal y municipal, sino que se convertirá en un elemento fundamental para crear confianza de la ciudadanía hacia las instituciones de seguridad.” (pág. 47). (énfasis añadido).

⁴⁷ Sobre la unidad del Registro Nacional de Detenciones, véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de 23 de mayo de 2019. En el que se indica, al reseñar las consideraciones de Senado de la República:

“[...] [L]a presente iniciativa se enmarca en las reformas que debe realizar el Estado Mexicano, a efecto de salvaguardar los derechos humanos de toda persona en nuestro territorio y prevenir, especialmente, tanto la tortura como las detenciones arbitrarias. Por ello, esta legislación puede considerarse como complementaria de las nuevas leyes en materia de tortura y de desaparición forzada que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión durante la pasada Legislatura Federal.

Así pues, podemos decir que el propósito operativo de la presente Ley es crear un registro de detenciones que brinde información actualizada sobre todas las personas detenidas en el territorio nacional, garantizando así la óptima funcionalidad del nuevo proceso penal acusatorio y unificando los registros policiales para efectos de investigación, pero el objetivo sustantivo y primordial de la presente Ley es la salvaguarda de los derechos fundamentales

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

76. Respecto de la **LGSNSP**, se reformó la fracción II del artículo 5, para establecer que el Sistema Nacional de Información se integra por las “Bases de Datos” que son definidas como subconjuntos sistematizados de la información contenida en diversas fuentes, entre las que destaca, para el caso que nos ocupa, la del Registro Nacional de Detenciones.⁴⁸
77. Este Sistema, regulado en el Título Séptimo de la misma LGSNSP, se vio reformado en el capítulo correspondiente al Registro Nacional de Detenciones (antes Registro Administrativo de Detenciones), pues se modificó el artículo 112, para establecer que el Registro Nacional de Detenciones forma parte del Sistema Nacional de Información, por lo que podrá ser utilizado por el Centro Nacional de Información en los

de las personas detenidas, mismas que en un país inmerso en una grave crisis de derechos humanos, forman parte de los grupos más vulnerables.” (pág. 10). (énfasis añadido).

Asimismo, lo señalado por la Cámara de Diputados, en sus consideraciones:

“La Ley tiene por objeto establecer un banco de datos actualizado con información que permita identificar y localizar a las personas inmediatamente a su detención por la probable comisión de un delito o por una posible infracción administrativa, por miembros de las instituciones de seguridad pública, por mandato judicial, con el fin de prevenir violaciones a los derechos humanos de las personas detenida.

En tal sentido, el Registro Nacional de Detenciones formará parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, y tendrá por objetivo primordial- como ya se dijo- prevenir la violación de derechos humanos de las personas detenidas, en particular de actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la desaparición forzada. El Registro Nacional de Detenciones será una base de datos que concentre la información a nivel nacional sobre las personas detenidas por la comisión o probable comisión de un hecho delictivo o una falta administrativa o de buen gobierno, durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, respectivamente. El Registro será no sólo actualizado y armonizado permanentemente con otras bases de datos para dar seguimiento a la localización física de las personas detenidas, sino que estará interconectado, lo cual permitirá su consulta en tiempo real.” (pág. 11). (énfasis añadido).

Consideraciones similares se sostuvieron en las páginas 21, 25 y 29 del dictamen.

⁴⁸ “Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]”

II. Bases de Datos: Las bases de datos que constituyen subconjuntos sistematizados de la información contenida en Registros Nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información [...]”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

términos de la ley de la materia y la LGSNSP; asimismo, se derogaron los artículos 113 a 116.⁴⁹

78. Adicionalmente, y de especial relevancia para el caso que nos ocupa, **se estableció que respecto del tratamiento de los datos provenientes del Registro Nacional de Detenciones, se atendería a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones.**⁵⁰
79. Finalmente, el artículo 118 fue reformado para mencionar que el Registro Nacional de Detenciones se vinculará con las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información, mediante el número de identificación al que hace referencia la ley de la materia.
80. En síntesis, efectivamente se reformó la LGSNSP y se derogó la mayor parte del capítulo relativo que preveía al Registro Administrativo de Detenciones. Sin embargo, se hicieron las referencias para el nuevo Registro Nacional e, inclusive, este se integró como parte del Sistema Nacional de Información.
81. Respecto de la **LNRD**, esta establece en el artículo 1 que es de orden público y observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por

⁴⁹ Dichos preceptos establecían: los datos mínimos con que debía contar el Registro Administrativo de Detenciones (artículo 113); la información que debían recabar las Instituciones de Procuración de Justicia cuando tuvieran a su disposición al detenido, y la facultad de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para emitir las disposiciones necesarias para regular los dispositivos tecnológicos necesarios (artículo 114); la confidencialidad y reserva de la información, y los sujetos que podían tener acceso, la responsabilidad administrativa del servidor público que quebrantara la reserva del Registro o proporcionara información sobre el mismo (artículo 115); y, la responsabilidad de las Instituciones de Seguridad Pública para la administración, guarda y custodia de los datos que integraran el registro (artículo 116).

⁵⁰ "Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para: [...]

IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia.

Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones [...]." (énfasis añadido).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

objeto regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad.

82. El Registro es una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionados ante el juez cívico o municipal. Este será operado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana con base en las disposiciones que emita al respecto.⁵¹ Además, forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, tal y como ya se mencionó en párrafos previos.⁵²
83. A partir de la entrada en vigor de la LNRD, es decir, el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, se facultó a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para integrar, dentro de los **ciento ochenta días naturales** siguientes, el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta. En el régimen transitorio quedó establecido que los datos y elementos del antiguo Registro Administrativo de Detenciones pasarían a formar parte del Registro Nacional.⁵³

⁵¹ Artículo 3. El Registro consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, respectivamente. Dicho Registro será administrado y operado por la Secretaría con base en las disposiciones que al respecto se emitan.

⁵² Artículo 4. El Registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada.

Las bases de datos contenidas en el Registro podrán ser utilizadas por las instituciones de seguridad pública con fines estadísticos, de inteligencia y para el diseño de políticas criminales, de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto emita el Centro Nacional de Información y conforme a las leyes aplicables.

⁵³ "Tercero. La Secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

84. Sin embargo, se previó que, en tanto entra en operación el **Registro Nacional de Detenciones**, seguirá en funcionamiento el **Registro Administrativo**.⁵⁴
85. Bajo esta línea, se determinó que la implementación del Registro Nacional deberá darse de forma gradual, para esto el Sistema Nacional de Seguridad Pública debe establecer programas para su instrumentación, sujeto a los plazos que indicó el legislador federal, esto es, para los casos de información referente a los registros de detenciones:⁵⁵
- En materia de delitos federales, se otorgó un plazo de ciento ochenta días, a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma.
 - En materia de delitos del fuero común, el plazo vence el primero de abril de dos mil veinte.
 - De carácter administrativo, el plazo fenece el primero de abril de dos mil veintiuno.

presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones [...].”

⁵⁴ “Tercero. [...] En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

⁵⁵ “Sexto. En el Sistema Nacional de Seguridad Pública se deberán establecer programas para la debida instrumentación del Registro, en los cuales se deberá considerar la implementación gradual de acuerdo a lo siguiente:

a) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos federales, en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

b) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos del fuero común, a más tardar al 1 de abril del año 2020.

c) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones de carácter administrativo, a más tardar al 1 de abril del año 2021.

La Federación, las entidades federativas y los municipios, dentro de los plazos señalados en este artículo, harán las previsiones necesarias para lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones para un eficaz funcionamiento del Registro.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

86. Como se observa, la reforma constitucional reseñada, las modificaciones a la LGSNSP, y la expedición de la LNRD, tienen como objetivo la implementación de un Registro único de detenciones a nivel nacional y este se encuentra sujeto a diversos plazos para su implementación gradual, esto es, **el mandato que estableció el legislador para la creación de un registro único se encuentra sujeto a una condición, es decir, hasta que se cumpla con los elementos para la total integración del Registro Nacional, el Registro Administrativo continuará en funciones.**
87. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que, a la luz del marco constitucional y legal mencionado, las entidades federativas fueron facultadas por la LGDF para establecer un Registro Administrativo de Detenciones, apegándose a las disposiciones de la LGSNSP.
88. Si bien, posteriormente se reformó tanto la Constitución Federal como la LGSNSP, y se emitió la LNRD, para crear el Registro Nacional de Detenciones; el contenido del artículo 133 de la LGDF no fue modificado, es decir, como una de las herramientas tecnológicas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se sigue previendo que las entidades federativas contarán con “el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la [LGSNSP]”; pero ni este precepto, ni algún otro dentro de la LGDF, establece las características del Registro o sus elementos, sino que sirve, por un lado, como habilitación para que las entidades federativas establezcan su homólogo local y, por otro, como norma de reenvío a la LGSNSP.
89. Así, es válido colegir que el legislador local estaba facultado para establecer el Registro Administrativo de Detenciones que mandata la LGDF.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

90. Cabe aclarar que el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones, emitidos por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁵⁶
91. Estos Lineamientos entraron en vigor el veintitrés de noviembre de dos mil diecinueve,⁵⁷ fecha a partir de la cual se integraron los registros en materia de delitos federales al Registro Nacional de Detenciones. Asimismo, el primero de abril del dos mil veinte, entró en vigor la obligación de integrar los registros referentes a delitos del fuero común.⁵⁸ Queda en espera la integración de los registros relativos a infracciones administrativas, que se deberá dar a más tardar el primero de abril de dos mil veintiuno.
92. Sin embargo, mientras no se complete la integración total del Registro, esto es, a más tardar, el primero de abril de dos mil veintiuno, los Registros Administrativos de Detenciones a nivel local pueden continuar operando, sin perjuicio de que, conforme a la mecánica transicional del Registro Nacional, los delitos tanto federales como del fuero común ya deban incluirse en éste.

⁵⁶ Dichos Lineamientos fueron emitidos conforme a lo dispuesto por los artículos 13 y segundo transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

⁵⁷ “**PRIMERO.** Los presentes Lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

⁵⁸ “**SEGUNDO.** La implementación de los presentes Lineamientos será gradual, en términos de lo establecido por los Transitorios Tercero y Sexto del Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicado el 27 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con lo siguiente:

I. La Secretaría deberá integrar el RND e instalar el Sistema de Consulta, a más tardar el 23 de noviembre de 2019.

II. Para el caso de la información referente a los registros en materia de delitos federales, a más tardar el 23 de noviembre de 2019.

III. Para el caso de la información referente a los registros en materia de delitos del fuero común, a más tardar el 01 de abril de 2020.

IV. Para el caso de la información referente a los registros de carácter administrativo, a más tardar el 01 de abril de 2021.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

93. Esto es, el hecho de que las reformas a la LGSNSP hayan eliminado el Registro Administrativo, no lo desaparece de forma inmediata pues de acuerdo con el régimen transitorio, este **continuará funcionando en tanto no se integre, en su totalidad, el Registro Nacional.**
94. **Por tanto, el legislador local sí era competente en su momento,** para establecer que el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas, para el ejercicio de sus facultades, contaría, entre otros, con un Registro Administrativo de Detenciones, y esta disposición no deviene inconstitucional hasta en tanto dicho Registro Administrativo no sea reemplazado por el Registro Nacional, en los términos de la normativa ya referida, **por lo que procede reconocer la validez del artículo 28, fracción IV, impugnado.**
95. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que del análisis sistemático antes planteado de las leyes en materia de desaparición forzada (LGDF), de seguridad pública (LGSNSP) y de registro nacional de detenciones (LNRD), en relación con la ley impugnada, no asiste razón a la CNDH en cuanto a que se debe declarar la invalidez del artículo 105, fracción I, impugnado por remitir a disposiciones derogadas de la LGSNSP.
96. Lo anterior, dado que, si bien el precepto impugnado señala que, de conformidad con lo dispuesto en la LGDF, la Fiscalía Estatal deberá contar al menos con el Registro Administrativo de Detenciones señalado en la LGSNSP; no se causa inseguridad o incertidumbre a los gobernados.
97. Esto es así, pues al modificarse la LGSNSP, esta estableció las previsiones necesarias para que las referencias se entendieran hechas al Registro Nacional de Detenciones, tal y como se observa en los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

artículos 5, fracción II, 7, fracción IX, 112, 118, 119.⁵⁹ De tal forma que, al atender a lo dispuesto por el artículo impugnado, y remitirse a la LGSNSP, tanto las autoridades como los gobernados están en la posibilidad de saber que, para este tema, se atenderá a lo dispuesto en LNRD.

98. Como se expresó previamente, el sistema relativo al Registro Nacional de Detenciones sigue en implementación. De hecho, a la fecha en que

⁵⁹ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

“Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

II. Bases de Datos: Las bases de datos que constituyen subconjuntos sistematizados de la información contenida en Registros Nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información [...].

[...]

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para: [...]

IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia. Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones [...].

[...]

Artículo 112.- El Registro Nacional de Detenciones forma parte del Sistema Nacional de Información, por lo que podrá ser utilizado por el Centro Nacional de Información en los términos previstos por la ley de la materia y la presente Ley.

[...]

Artículo 118.- Las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información se actualizarán permanentemente y serán de consulta obligatoria para garantizar la efectividad en las actividades de Seguridad Pública. Las Bases de Datos criminalísticas se conformarán de la información que aporten las instituciones de procuración de justicia y del sistema penitenciario, relativa a las investigaciones, órdenes de detención y aprehensión, procesos penales, sentencias o ejecución de penas. El Registro Nacional de Detenciones se vinculará con las Bases de Datos a que se refiere el presente artículo, mediante el número de identificación al que hace referencia la ley de la materia.

[...]

Artículo 119.- Con independencia de lo previsto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones, el Centro Nacional de Información determinará los datos adicionales del Informe Policial Homologado que deberán registrarse en el Sistema Nacional de Información. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobará los lineamientos que determinen los casos en los que compartir información ponga en riesgo el curso de alguna investigación.” (énfasis añadido).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

se resuelve el presente asunto, **se han emitido las disposiciones jurídicas relativas al uso y a los elementos de seguridad que deberán contener los dispositivos que interoperen con la plataforma a través de los Lineamientos previamente mencionados;**⁶⁰ y ya ha sido integrado, en parte, el Registro Nacional e instalado el Sistema de Consulta tanto para delitos federales como del fuero local.⁶¹ Más no ha fenecido el plazo para la total integración de los registros por infracciones administrativas, el cual termina hasta el primero de abril de dos mil veintiuno.

99. Ante la premura y la complejidad del entramado en la materia, producto de diversas y desfasadas reformas constitucionales y legales, no sería dable exigir al legislador local la continua actualización formal, de manera prácticamente inmediata o, incluso, anticipada a la implementación de los referidos sistemas a nivel federal.
100. Por tanto, se reconoce la validez del **artículo 105, fracción I, de la LDFT al no transgredir la legalidad y seguridad jurídica a que tienen derecho las personas.**

B. Estudio de constitucionalidad del artículo 6 de la LDFT

101. La CNDH argumenta, en esencia, que el artículo 6 de la LDFT al prever la supletoriedad de la LGDF, así como del CNPP, transgrede los

⁶⁰ “Segundo. El Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá emitir las disposiciones jurídicas a que se refiere el artículo 13 de esta Ley, en un plazo máximo de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.”

⁶¹ “Tercero. La Secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto [...]”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en específico, los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad.

102. Para mayor claridad, el precepto impugnado señala al tenor:

Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal; los Códigos Penal, Civil y Procesal Civil, para el Estado de Tabasco; la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco, así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

103. Este Tribunal Pleno considera que el argumento hecho valer por la CNDH es **fundado**, toda vez que el legislador local no es competente para establecer las normas de aplicación supletoria, ya que éstas fueron determinadas por el legislador federal en la LGDF.

104. Resulta pertinente señalar lo sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,⁶² en la que se analizó, entre otros, la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas,⁶³ el cual preveía como normas de aplicación supletoria a la

⁶² Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en sesión de cuatro de junio de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En relación con el punto que interesa para el presente asunto, es decir la inconstitucionalidad del artículo 2, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión, por desempeñar una comisión oficial.

⁶³ "Artículo 2. La presente Ley deberá interpretarse de acuerdo al siguiente Marco Jurídico:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, y al CNPP.

105. En ese caso, se analizó la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas (contenida en la misma fracción que la de desaparición forzada), y se determinó que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir la ley general, en los términos señalados, se privó a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, quedando limitadas a aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.

106. Asimismo, se determinó que el precepto impugnado era inconstitucional en su segundo párrafo, derivado de que la Ley General en materia de trata de personas no puede ser supletoria de la ley local en dicha materia, al ser la primera la que define el contenido de la segunda; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferencias que cada una regula, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Los Tratados Internacionales suscritos en la materia, por la Nación Mexicana, y

III. La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

En lo no previsto por esta Ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Así como los siguientes ordenamientos legales del Estado de Zacatecas: el Código Penal, la Ley de Atención a Víctimas, la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley de Asistencia Social, la Ley de Extinción de Dominio, la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Ley Estatal de los Derechos del Niño, las Niñas y Adolescentes y los demás ordenamientos legales que resulten necesarios para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.” (énfasis añadido).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquella les haya conferido.

107. Finalmente, se determinó que no se puede prever la supletoriedad del CNPP en lo no previsto por la ley local en materia de trata de personas, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual establece, en el artículo 9, la supletoriedad del referido Código Nacional respecto de sus disposiciones.

108. Por tanto, se declaró la invalidez del párrafo segundo del artículo 2, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

109. En efecto, un razonamiento similar es aplicable al presente caso para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

110. La supletoriedad de una ley respecto de otra, ha sido entendida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la relación que surge para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas. Para lo anterior, cuatro requisitos son necesarios:⁶⁴

- a) El ordenamiento legal a 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;

⁶⁴ Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE." Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065 y registro 2003161.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

- b) La ley a 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;** y,
- 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.

111. En este sentido, la LGDF no suple faltas u omisiones de las leyes locales en la materia, sino que, tal y como se señaló en párrafos precedentes, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal,⁶⁵ la **LGDF, establece como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.**⁶⁶

⁶⁵ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]

XXI. Para expedir:

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

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

⁶⁶ En este sentido, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, estableció:

"Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

112. En este sentido, a diferencia de otras leyes generales que únicamente establecen bases de coordinación y principios, la LGDF sí actúa como parámetro de regularidad de la LDFT, pues en aquella se encuentran, tanto reglas sustantivas y adjetivas relativas a los tipos penales y sus sanciones, como la distribución competencial y las bases de coordinación.⁶⁷
113. **Como parte del fundamento de validez de la LDFT, la LGDF no puede ser al mismo tiempo supletoria;** pues, si bien, la intención del legislador local parece ser transmitir una idea de sistema, lo cierto es que la confusión en que incurre, al equiparar una relación competencial y de validez, con otra de supletoriedad, distorsiona el mismo.
114. Paralelamente y en estrecha relación, si bien el CNPP no actúa como parámetro ni como parte del fundamento de validez de la LDFT, tampoco puede ser previsto por el legislador como norma de aplicación supletoria.
115. Lo anterior, ya que la ley local no puede ser omisa u obscura respecto del procedimiento penal, toda vez que la legislación en esta materia es única, y el Congreso de la entidad federativa carece de competencia en virtud de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.⁶⁸

Artículo 3. La aplicación de la presente Ley corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, y se interpretará de conformidad con los principios de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo el principio pro persona.” (énfasis añadido).

⁶⁷ El Congreso de la Unión al estar facultado para emitir la ley que estableciera “como mínimo, los tipos penales y sus sanciones”, así como la “distribución de competencias y las formas de coordinación”, goza de un amplio margen para determinar en la ley general el funcionamiento de ese sistema, más allá de tener que limitarse a establecer únicamente principios generales y distribución competencial.

⁶⁸ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]

XXI. Para expedir: [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

116. Inclusive, el artículo 19 de la LGDF, prevé que todo lo relacionado con la persecución, investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en esta, debe hacerse conforme a lo dispuesto por el CNPP.⁶⁹ Así, el legislador federal, únicamente dejó a las entidades federativas la competencia de emitir la normatividad complementaria necesaria para la implementación del CNPP.⁷⁰

117. Por tanto, el Congreso local no puede prever al CNPP como norma de aplicación supletoria, pues en materia procesal penal solamente es competente para emitir la legislación complementaria, que depende directamente de lo dispuesto en la legislación nacional, de ahí que no existe omisión u obscuridad por parte de la entidad federativa en

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

Resulta pertinente señalar el ámbito de aplicación y el objeto del Código Nacional de Procedimientos Penales:

“Artículo 1o. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Artículo 2o. Objeto del Código

Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.” (énfasis añadido).

⁶⁹ “Artículo 19. Los delitos previstos en esta Ley deben ser perseguidos, investigados, procesados y sancionados conforme a las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.” (énfasis añadido).

⁷⁰ “ARTÍCULO OCTAVO. 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.” (énfasis añadido).

Al respecto, véase la página 31 de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide el Código Procesal Penal para la República Mexicana del Senado de la República, de 30 de abril de 2013. En el que se indicó: “La emisión de un Código Procesal Penal Único no es obstáculo para que las autoridades de las entidades federativas desarrollen normas que la complementen y lo hagan viable.” (énfasis añadido).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

cuanto al procedimiento, simplemente es un aspecto que no puede regular, de acuerdo con las disposiciones legales y constitucionales reseñadas.

118. En consecuencia, **debe declararse la invalidez del artículo 6 de la LDFT en su porción normativa “la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales,”** por vulnerar los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad al haber sido emitido por una autoridad no competente en tal aspecto.

VIII. EFECTOS

119. Se declara la invalidez de la porción normativa “la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales,” del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil diecinueve.

120. Asimismo, este Alto Tribunal considera que debe declararse la invalidez por extensión de las porciones normativas “**el Código Penal Federal**”, “**la Ley General de Víctimas**” y “**así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**”, todas del artículo 6 previamente analizado, ya que las razones expuestas en el apartado correspondiente permean también estas normas previstas como supletorias por la LDFT, al ser aspectos que el legislador local no podía regular conforme a su competencia, es decir, adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad.

121. Para mayor claridad, dadas las declaraciones de invalidez, el texto del artículo 6 de la LDFT debe leerse como sigue:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Artículo 6 de la LDFT original	Artículo 6 de la LDFT modificado a las declaratorias de invalidez
<i>Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal; los Códigos Penal, Civil y Procesal Civil, para el Estado de Tabasco; la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco, así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.</i>	<i>Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en los Códigos Penal, Civil y Procesal Civil, para el Estado de Tabasco; y la Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco.</i>

122. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el numeral 73, todos de la Ley Reglamentaria de la materia,⁷¹ la

⁷¹ "ARTICULO 41. 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 [...].

ARTICULO 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tabasco; pudiendo retrotraerse dichos efectos, solamente en la materia penal, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia.

IX. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se reconoce la **validez de los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I**, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve, en atención a lo dispuesto en el apartado VII, subapartado A, de esta decisión.

TERCERO. Se declara la **invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas “la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal”, “la Ley General de Víctimas” y “así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”**, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el apartado VII, subapartado B, de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el apartado VIII de esta resolución.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano de Difusión Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 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.

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 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, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causales de improcedencia y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán con el proyecto original, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, consistente en reconocer la validez de los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por la invalidez total del precepto y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas “la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal”, “la Ley General de Víctimas y” y “así como

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve.

Se aprobó 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, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo podría retrotraerse, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia penal. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron voto de minoría.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Se aprobó 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.

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

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

MINISTRO PRESIDENTE**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA****MINISTRO PONENTE****JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ****SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS****LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

No.- 4114

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019, FALLADA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco.¹

El estudio de la acción de inconstitucionalidad se centra en la cuestión relativa a la competencia constitucional para regular el registro de detenciones, y en especial la administración de ese registro en el ámbito de la legislación en materia de desaparición de personas.

Las consideraciones de la sentencia se basan en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional², el cual, a raíz de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de julio de dos mil quince, otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que estableciera, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas.

Se menciona que, en ejercicio de esa facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de

¹ Artículo 28. El Sistema Estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: [...]

IV. El Registro Administrativo de Detenciones [...].

[...]

Artículo 105. En términos de lo dispuesto en el Capítulo Séptimo de la Ley General, la Fiscalía Estatal deberá contar al menos con:

I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública [...].

² Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]

XXI. Para expedir:

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

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

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019**

Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en cuyo artículo 133 se previó el Registro Administrativo de Detenciones como una de las herramientas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.³ Asimismo, facultó a las entidades federativas para que, además de lo establecido en la ley, contaran, al menos, con el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴

Posteriormente, se toma en cuenta que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se modificó la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Federal, y se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En ejercicio de esa facultad, el Congreso de la Unión emitió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que entró en vigor el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve. En el artículo tercero transitorio de esa ley, se facultó a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta dentro del término de ciento ochenta días naturales;⁵ y se previó que, en tanto entraba en operación el Registro Nacional de

³ Artículo 48. El Sistema Nacional para el ejercicio de sus facultades contará con las siguientes herramientas:

- I. El Registro Nacional;
- II. El Banco Nacional de Datos Forenses;
- III. El Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas;
- IV. El Registro Nacional de Fosas;
- V. El Registro Administrativo de Detenciones;
- VI. La Alerta Amber;
- VII. El Protocolo Homologado de Búsqueda y los protocolos previstos en el artículo 73 de esta Ley, y
- VIII. Otros registros necesarios para su operación en términos de lo que prevé esta Ley.

⁴ Artículo 133. Además de lo establecido en este Capítulo, la Federación y las Entidades Federativas, deberán contar, al menos, con:

- I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y
- II. El Registro Nacional de Fosas, el cual deberá contar con la información respecto de las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de todos los municipios del país, así como de las fosas clandestinas que la Procuraduría y las Procuradurías Locales localicen.

⁵ Tercero. La Secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones [...].

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Detenciones, seguiría en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁶

En la sentencia se establece que si bien se reformó tanto la Constitución Federal como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se emitió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, el artículo 133 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada no fue modificado, y este precepto por sí mismo sirve, por un lado, como habilitación para que las entidades federativas establezcan su homólogo local y, por otro, como norma de reenvío a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, la decisión mayoritaria determina que el legislador local sí tenía facultades para establecer el Registro Administrativo de Detenciones que ordena la Ley General en Materia de Desaparición Forzada.

La resolución aclara que no es obstáculo para ese fallo que las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública hayan eliminado el Registro Administrativo previsto en el artículo 133 de la diversa ley general sobre desaparición de personas, pues de acuerdo con el régimen transitorio, el registro administrativo continuará funcionando mientras no se integre el Registro Nacional.

Se concluye que el legislador local sí era competente para establecer el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas, y que para el ejercicio de sus facultades en ese rubro, cuente, entre otros, con un Registro Administrativo de Detenciones, por lo que se reconoció la validez del artículo 28, fracción IV, impugnado.

También se considera que el sistema relativo al Registro Nacional de Detenciones sigue en implementación, pues a la fecha en que se resolvió el presente asunto, aún no se había integrado el Registro Nacional o instalado el Sistema de Consulta.⁷

⁶ Tercero. [...] En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁷ Tercero. La Secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto [...].

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

En el fallo se sostiene que ante la premura y la complejidad del entramado en la materia, producto de diversas y desfasadas reformas constitucionales y legales, no es dable exigir al legislador local la continua actualización formal, de manera prácticamente inmediata o, incluso, anticipada a la implementación de los referidos sistemas a nivel federal.

Por tanto, se reconoce la validez del artículo 105, fracción I, de la ley local impugnada al no transgredir la legalidad y seguridad jurídica a que tienen derecho las personas.

Con todo respeto, no comparto la sentencia de la mayoría. En el presente asunto, considero que el legislador local carecía de competencia para regular el registro de detenciones, y eso era suficiente para decretar la invalidez de la norma general impugnada.

Al respecto, estimo que resultaba primordial atender a que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se modificó la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Federal, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones

Conforme al artículo Primero transitorio de ese decreto, esa modificación entró en vigor el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, que es el día siguiente de su publicación, y en ese mismo transitorio se ordenó que el Congreso de la Unión emitiera la ley nacional del registro de detenciones dentro de los noventa días naturales siguientes a su inicio de vigencia.⁸

⁸ Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019**

La Ley Nacional del Registro de Detenciones se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, y entró en vigor al día siguiente de su publicación, conforme al artículo primero transitorio del decreto correspondiente.⁹

Como se refiere en la sentencia, en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, se estableció un plazo de ciento ochenta días naturales para integrar el Registro Nacional de Detenciones, y se previó que mientras no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al cual remiten los preceptos impugnados.

Al momento de resolverse este asunto, se tuvo en cuenta que el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Lineamientos para el Funcionamiento, Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones, y que en el artículo transitorio segundo de ese instrumento administrativo, se adoptó una implementación gradual de esos lineamientos, que finaliza el primero de abril de dos mil veintiuno.¹⁰

El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes. Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.

⁹ Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰ SEGUNDO. La implementación de los presentes Lineamientos será gradual, en términos de lo establecido por los Transitorios Tercero y Sexto del Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicado el 27 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con lo siguiente:

I. La Secretaría deberá integrar el RND e instalar el Sistema de Consulta, a más tardar el 23 de noviembre de 2019.

II. Para el caso de la información referente a los registros en materia de delitos federales, a más tardar el 23 de noviembre de 2019.

III. Para el caso de la información referente a los registros en materia de delitos del fuero común, a más tardar el 01 de abril de 2020.

IV. Para el caso de la información referente a los registros de carácter administrativo, a más tardar el 01 de abril de 2021.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019**

El Decreto 102 por el que se expidió la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, fue publicado en el periódico oficial de ese estado el doce de junio de dos mil diecinueve. En dicha ley, se contienen las porciones normativas impugnadas: 28, fracción IV, y 105, fracción I, que hacen remisión al registro administrativo de detenciones regulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, advierto que las disposiciones combatidas se publicaron el doce de junio de dos mil diecinueve, esto es, con posterioridad al inicio de vigencia de la reforma al artículo 73, fracción XXIII, constitucional, el veintisiete de marzo de ese año. En consecuencia, las normas legales impugnadas fueron expedidas cuando ya se encontraba en vigor la reforma que otorgó la facultad al Congreso de la Unión para emitir la ley nacional del registro de detenciones, y también fue posterior a la publicación de esa ley nacional el veintisiete de mayo del año citado.

De lo expuesto, en el presente asunto debió resolverse que las porciones normativas impugnadas invadieron la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, contenida en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, en materia del Registro de Detenciones, porque el Congreso local ya no contaba con facultades para regular esa materia.

En los precedentes del Tribunal Pleno, en relación con la distribución de facultades entre la Federación y las entidades federativas, se ha sostenido el criterio de que cuando la Constitución Federal otorga competencia al Congreso de la Unión para emitir leyes nacionales únicas en determinada materia, las entidades federativas carecen de facultades para legislar esa materia desde que entró en vigor la reforma constitucional.

Incluso se ha aclarado que las legislaturas locales no pueden adicionar o modificar sus propios ordenamientos, después de que entró en vigor la reforma constitucional, a pesar de que el Congreso de la Unión no haya emitido, o entrado en vigor, la ley nacional correspondiente.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019**

A manera ilustrativa, en la sentencia emitida en la Acción de Inconstitucionalidad 32/2014, se abordó el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, en su texto derivado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece.¹¹

De acuerdo con dicha porción normativa, el Congreso de la Unión es competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

En ese fallo, se estableció que, en términos del régimen transitorio,¹² la referida reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Para la interpretación de la facultad del Congreso de la Unión de emitir la legislación única en materia procesal penal, en esa sentencia se

¹¹ Texto vigente al emitir el precedente:

Artículo 73. 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.

(...).

¹² TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

SEGUNDO. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

TERCERO. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019**

retomó la interpretación realizada al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2012¹³ y 26/2012¹⁴, en las que se analizaron disposiciones relativas al delito de trata de personas referidas a distribución de competencias bajo el esquema de la emisión de una ley general, y en las que existe mandato constitucional expreso en el artículo 73, fracción XXI, constitucional, para definir los tipos penales y sanciones en esa materia.

Conforme a esa interpretación, que de manera reiterada ha sostenido este Tribunal Pleno, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional.

Se aclaró que si bien con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre la materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha, pero ello no los faculta para seguir legislando en la materia.

En ese fallo se emitieron consideraciones específicas sobre el inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, el contenido de éste y su régimen transitorio, las cuales no son aplicables al presente caso, porque se emitieron en atención a la regulación propia de la materia procesal penal por el legislador federal y de su régimen de transición.

Dicho criterio ha sido reiterado por este Tribunal Pleno en diversos precedentes, como son, entre otros, los emitidos al resolver las

¹³ Aprobada el 21 de mayo de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

¹⁴ Aprobada el 21 de mayo de 2013, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019**

acciones de inconstitucionalidad 12/2014¹⁵, 107/2014¹⁶, 29/2015¹⁷, 117/2015¹⁸, 48/2016¹⁹, así como 63/2018 y su acumulada 64/2018²⁰.

Luego, de acuerdo con la interpretación constitucional fijada por este Tribunal Pleno, cuando mediante una reforma constitucional se asigna la facultad a la Federación para emitir una legislación única, o bien se le asigna la atribución exclusiva para definir los tipos penales y sanciones de determinados delitos, las legislaturas locales carecen de facultades para adicionar o modificar sus propios ordenamientos, después de que entró en vigor la reforma constitucional en la materia que ha sido excluida de su esfera de atribuciones, con independencia de que la Federación haya ejercido o no sus facultades exclusivas.

Para la aplicación de este criterio, lo relevante es que desde el inicio de vigencia de la reforma constitucional, los estados están impedidos

¹⁵ Sesión de siete de julio de dos mil quince. Unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes.

¹⁶ Sesión de veinte de agosto de dos mil quince. Unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

¹⁷ Sesión de once de abril de dos mil dieciséis. Unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

¹⁸ Sesión de catorce de marzo de dos mil diecinueve. unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. (En sus consideraciones se incluye un cuadro con la relación de los precedentes en los que se ha reiterado el criterio competencial respecto a la legislación única en materia de proceso penal).

¹⁹ Sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve. Unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁰ Sesión de cuatro de julio de dos mil diecinueve. Unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Piña Hernández por consideraciones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019**

para legislar en esas materias. Esto quedó de manifiesto, sobre todo, en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2012, en la cual se invalidó un decreto que modificó el artículo 161 del Código Penal del Estado de Colima, el cual se publicó en el periódico oficial local el cuatro de febrero de dos mil doce, referente al delito de trata de personas, aun cuando había sido anterior a la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, lo cual ocurrió el quince de junio de dicho año.

Considero que en el presente asunto no había justificación para apartarse de la aplicación del mencionado criterio. En consecuencia, no comparto que el estado de Tabasco conservara la facultad para legislar sobre el registro de detenciones, con posterioridad a que el poder reformador lo privó de esa facultad al modificar el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, sin que pueda afirmarse que estaba en posibilidad de ejercer una atribución de la que carecía, con el argumento de aún no se encuentra en funcionamiento u operación el Registro Nacional de Detenciones.

El análisis de regularidad constitucional, insisto, depende del contenido de la Constitución, y de su interpretación, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiterados precedentes, ese estudio no puede estar condicionado por la actuación del poder legislativo, y menos aún por las acciones que realice, o no, el poder ejecutivo, para operar lo que ya está legislado.

Máxime que, como ocurre en este caso, la reforma a la ley local se expidió no sólo con posterioridad a la modificación del artículo 73, fracción XXIII, constitucional, lo que es suficiente para declarar su invalidez, pero incluso también es posterior a la emisión de la ley nacional en esa materia, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, e incluso efectúa una remisión a un sistema de registro que fue sustituido por dicha ley nacional.

Asimismo, resulta pertinente aclarar que la entidad federativa tampoco puede seguir ejerciendo una facultad que el poder reformador ya

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019**

asignó de manera exclusiva a la Federación, por el hecho de que aún no se ha modificado el artículo 133, fracción I, de la Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas, el cual ordena que las entidades federativas deben contar con el Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo anterior, porque esa disposición es previa a la reforma al artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, de manera que esa habilitación legal no puede subsistir en contravención a la actual distribución competencial establecida en la propia Constitución.

Como se hizo patente en la sesión, la sentencia mayoritaria se apoya también en instrumentos internacionales y en lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Cabrera García y Montiel Flores contra México*²¹, en el cual, como medida de reparación, se analizó el registro de detenciones regulado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública y se abordó la existencia de registros administrativos locales. Sin embargo, lo establecido en ese ámbito sobre la exigencia de mantener actualizados esos registros y sobre la facilidad de su consulta y operación, no pueden servir de fundamento para alterar las competencias de los distintos niveles de gobierno, establecidas en la propia Constitución.

Estimo que la garantía otorgada en instrumentos internacionales y en la propia sentencia de la Corte Interamericana, no tiene como

²¹ "iii) Adopción de un mecanismo de registro de detenidos público y accesible (...)

"242. Asimismo, la Corte observa que según la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los datos contenidos en el registro pueden ser entregados a quienes soliciten información sobre una persona actualmente detenida, lo que permite que se cumpla con la finalidad de auxiliar en la defensa de los derechos de los detenidos. El Tribunal considera pertinente que se adopten las medidas para evitar que un mayor acceso público a esta información afecte el derecho a la vida privada, entre otros derechos de los detenidos.

"243. Teniendo en cuenta lo expuesto, la Corte considera que, en el marco del registro de detención que actualmente existe en México, es procedente adoptar las siguientes medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad de dicho sistema: i) actualización permanente; ii) interconexión de la base de datos de dicho registro con las demás existentes, de manera que se genere una red que permita identificar fácilmente el paradero de las personas detenidas; iii) garantizar que dicho registro respete las exigencias de acceso a la información y privacidad, y iv) implementar un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan con llevar al día este registro."

Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019**

consecuencia la modificación de la distribución competencial prevista en la Constitución Federal, la cual precisamente fue establecida para lograr la operación homogénea de ese registro en todo el país y que ésta cumpla con los parámetros internacionales.

Por estas razones, considero que debieron invalidarse los artículos 28, fracción IV, y 105, fracción I, de Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, al vulnerar lo establecido en el artículo 73, fracción XXIII, constitucional.

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

HOS

No.- 4115

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el veintitrés de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 79/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas de Tabasco.

Específicamente, se declaró la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas “*la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal*”, “*la Ley General de Víctimas*” y “*así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*”¹, ya que el legislador de Tabasco no es competente para establecer las normas supletorias que ya fueron establecidas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de

¹ **Artículo 6.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal; los Códigos Penal, Civil y Procesal Civil, para el Estado de Tabasco; la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco, así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

VOTO DE MINORÍA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Búsqueda de Personas, por lo que esta norma vulneraba los principios de seguridad jurídica y legalidad.

A propósito de dicha invalidez, una mayoría de Ministras y Ministros determinó que se surtirían efectos retroactivos en materia penal, de acuerdo con los principios generales y disposiciones en la materia, **pero sin tomar en cuenta la intervención de los operadores jurídicos.**

No compartimos la decisión mayoritaria sobre los efectos de la sentencia, toda vez que esta determinación es contraria a nuestros precedentes en la materia. De acuerdo con estos criterios², en asuntos en los que la declaratoria de invalidez no conlleva una inaplicación absoluta, sino que sus efectos específicos dependen de varios factores –tales como el momento procesal en que se deben aplicar, o el tipo de actuaciones sobre las que se proyecta la norma– **debe quedar en manos de los operadores jurídicos decidir la solución aplicable a cada caso concreto**, conforme a los principios y disposiciones correspondientes en materia penal.

Así lo hemos resuelto en aquellos asuntos en los que analizamos *normas procesales o normas emitidas por una autoridad incompetente*, en los que la declaratoria de invalidez no implicaba una inaplicación absoluta³. Este es el caso de asuntos en los que declaramos inválidas normas penales que invadían la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para establecer leyes generales, como la *Acción de Inconstitucionalidad 2/2016*⁴, en la cual se declaró la invalidez de

² Tal y como se sostuvo al resolver las acciones de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, 90/2015, 2/2016, 5/2016, entre otras.

³ *Ibidem.*

⁴ Acción de inconstitucionalidad 2/2016, resuelta el ocho de agosto de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos.

VOTO DE MINORÍA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

diversas disposiciones del Código Penal del Estado de México, al considerarlas contrarias a la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre aspectos sustantivos en materia de secuestro.

En dicho asunto se precisó correctamente que la invalidez “[...] *surtirá efectos retroactivos al veintiocho de febrero de dos mil once, fecha en que entró en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, correspondiendo 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 esta materia,*⁵ *teniendo en cuenta el régimen transitorio establecido en la Ley General citada, especialmente los artículos segundo y quinto transitorios [...]*”.

En la presente acción de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno invalidó el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas de Tabasco —el cual disponía qué leyes debían de aplicarse supletoriamente a dicha ley—, debido a que el legislador local no es competente para establecer normas supletorias que ya fueron establecidas por el legislador federal en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Así, la declaratoria de invalidez no implicaría una inaplicación absoluta e inmediata de la norma toda vez que no se invalida un tipo penal, y no podemos conocer en este momento en qué casos ni qué normas se aplicaron supletoriamente.

⁵ Énfasis añadido.

VOTO DE MINORÍA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

En ese sentido, es adecuado reconocer un margen de aplicación de las normas a los operadores jurídicos, para que estén en aptitud de evaluar y determinar la solución aplicable a cada caso sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia.

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

No.- 4116

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019, PROMOVIDA POR LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el veintitrés de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 79/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en la cual se analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas de Tabasco.

La mayoría votó por reconocer la validez del artículo 28, fracción IV, y 105, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco¹, que establecen que el Sistema Estatal de Búsqueda de Personas de Tabasco contará con un Registro Administrativo de Detenciones. De acuerdo con la mayoría, **el Congreso local sí está facultado para establecer un registro administrativo de detenciones**. No comparto esta conclusión porque

¹ **Artículo 28.** El Sistema Estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: [...]

IV. El Registro Administrativo de Detenciones [...]

Artículo 105. En términos de lo dispuesto en el Capítulo Séptimo de la Ley General, la Fiscalía Estatal deberá contar al menos con:

I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. [...]

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

desde mi punto de vista **las entidades federativas no están facultadas para regular los aspectos relativos al registro de detenciones.**

I. Fallo del Tribunal Pleno

La CNDH planteó la inconstitucionalidad de los artículos 28, fracción IV y 105, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco porque: i) remiten a normas derogadas de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y ii) porque fueron emitidos por una autoridad incompetente.

Al respecto, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los preceptos impugnados, al considerar que, aunque ya se emitió la Ley Nacional de Registro de Detenciones, conforme al artículo Tercero Transitorio², los registros existentes seguirán vigentes hasta que inicie el Registro Nacional.

La mayoría determinó que si bien se reformó la Constitución General y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se emitió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la finalidad de estas reformas fue la creación gradual de un registro único de detenciones para que el primero de abril de dos mil veintiuno terminen de desaparecer los registros administrativos de carácter estatal y queden plenamente comprendidos en un registro nacional de detenciones.

² **Tercero.** La Secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones.

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

En términos de la reforma, quedó vigente el artículo 133 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, el cual³, – según la mayoría de Ministros– faculta a los Estados para establecer un Registro Administrativo de Detenciones. Desde la perspectiva de la mayoría, en tanto no fenezcan los plazos establecidos en la Ley Nacional para la entrada en vigor plena del registro único, **dicho régimen puede seguir funcionando**. Así, concluyeron que los Estados mantienen su facultad para hacer referencia al Registro Administrativo en la materia hasta que no entre en vigor el Registro Nacional.

Por otra parte, este Alto Tribunal declaró la validez del **artículo 105, fracción I, pues su remisión a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no genera incertidumbre jurídica**. Ello, en virtud de que dicha ley general, en los artículos 5, fracción II, 7, fracción IX, 112, 118 y 119⁴, hace referencia al Registro Nacional de Detenciones,

³ **Artículo 133.** Además de lo establecido en este Capítulo, la Federación y las Entidades Federativas, deberán contar, al menos, con:

I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁴ **Artículo 5.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

II. Bases de Datos: Las bases de datos que constituyen subconjuntos sistematizados de la información contenida en Registros Nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información.

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

por lo que se entiende que se debe atender a lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones. En este sentido, la mayoría estimó que la norma no causa inseguridad jurídica puesto que existe una remisión normativa que permite tanto a las autoridades como a los gobernados entender que, para ese tema, se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

II. Motivo del disenso

Difiero de las consideraciones de la mayoría de las Ministras y Ministros ya que, a mí parecer, el Congreso de Tabasco **no estaba facultado para regular los aspectos relativos al registro de detenciones**. Desde mi

entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para: [...]

IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia. Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones [...]

Artículo 112.- El Registro Nacional de Detenciones forma parte del Sistema Nacional de Información, por lo que podrá ser utilizado por el Centro Nacional de Información en los términos previstos por la ley de la materia y la presente Ley.

Artículo 118.- Las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información se actualizarán permanentemente y serán de consulta obligatoria para garantizar la efectividad en las actividades de Seguridad Pública. Las Bases de Datos criminalísticas se conformarán de la información que aporten las instituciones de procuración de justicia y del sistema penitenciario, relativa a las investigaciones, órdenes de detención y aprehensión, procesos penales, sentencias o ejecución de penas. El Registro Nacional de Detenciones se vinculará con las Bases de Datos a que se refiere el presente artículo, mediante el número de identificación al que hace referencia la ley de la materia.

Artículo 119.- Con independencia de lo previsto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones, el Centro Nacional de Información determinará los datos adicionales del Informe Policial Homologado que deberán registrarse en el Sistema Nacional de Información. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobará los lineamientos que determinen los casos en los que compartir información ponga en riesgo el curso de alguna investigación.

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

perspectiva, los Estados perdieron esa facultad cuando entró en vigor el artículo 73, fracción XXIII constitucional, el 27 de marzo de 2019, el cual **le otorgó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para emitir la Ley Nacional del Registro de Detenciones**⁵.

Del dictamen de la Cámara de Senadores se advierte que la intención de la reforma constitucional fue que un solo instrumento — refiriéndose al registro nacional— concentre la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean de carácter administrativo o penal⁶.

En este sentido, **el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve** el Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Registro de Detenciones. Si bien es cierto que dicho registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública⁷, en su regulación no

⁵ **Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad: [...]

XXIII.- Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

⁶ En efecto, en las fojas 22 y 23 del Dictamen de la Cámara de Senadores se dijo “Se añade también a las facultades del Congreso la de expedir la ley del registro nacional de detenciones, con la idea de que un solo instrumento concentre la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean éstas de carácter administrativo o penal”.

⁷ Ley Nacional del Registro de Detenciones

Artículo 4. El Registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada.

Ley General del Sistema Nacional de seguridad Pública

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

participan los estados, pues la Constitución reservó esa materia al Congreso de la Unión⁸.

De esta manera, la regulación del registro de detenciones no es una facultad concurrente, como lo plantea la mayoría, sino que a partir **de la entrada en vigor de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se estableció como una facultad exclusiva del Congreso de la Unión**. En ese sentido, los congresos estatales no están facultados para regular aspectos vinculados con ese tema.

Así, si las normas impugnadas fueron emitidas el doce de junio de dos mil diecinueve —cuando la materia ya era una facultad exclusiva del Congreso de la Unión—, éstas debieron declararse inconstitucionales por falta de competencia del Congreso de Tabasco.

XXVII. Sistema Nacional de Información: al Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, el cual constituye el conjunto integrado, organizado y sistematizado de las Bases de Datos. Está integrado por elementos metodológicos y procedimentales que permiten a las Instituciones de Seguridad Pública su consulta e interconexión para el desempeño de sus funciones.

⁸ **Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad: [...]

XXIII.- Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

En ese mismo sentido, en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014⁹, 107/2014¹⁰, 106/2014¹¹ y 23/2016¹² establecimos que, a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo constitucional en la que se facultó al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procedimental penal, los Estados ya no pueden normar al respecto, pues han dejado de tener la competencia para legislar sobre dicha materia.

Esta conclusión no se ve refutada por el hecho de que el artículo Tercero Transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones mantenga la vigencia del Registro Administrativo de Detenciones hasta que entre completamente en vigor el Registro Nacional¹³. A mi juicio, **lo**

⁹ Resuelta el siete de julio de dos mil quince, bajo mi Ponencia.

¹⁰ Resuelto el veinte de agosto de dos mil quince, bajo la Ponencia del Ministro Pardo Rebolledo.

¹¹ Resuelto el veintiocho de marzo de dos mil dieciséis bajo mi Ponencia.

¹² Resuelto el veintiséis de junio de dos mil dieciocho bajo mi Ponencia.

¹³ **Tercero.** La Secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones.

En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Sexto. En el Sistema Nacional de Seguridad Pública se deberán establecer programas para la debida instrumentación del Registro, en los cuales se deberá considerar la implementación gradual de acuerdo a lo siguiente:

a) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos federales, en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

b) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos del fuero común, a más tardar al 1 de abril del año 2020.

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

que se mantiene es el Registro Administrativo, lo cual no implica que se tenga una facultad legislativa para regularlo. Además, se trata de sólo un artículo transitorio previsto en una Ley Nacional y no en la Constitución, **por lo que no podría servir de fundamento para otorgar una competencia a los Estados que está reservada constitucionalmente a la Federación.**

Tampoco afecta a mi conclusión que el artículo 133 de la Ley General de Desaparición Forzada siga contemplando que los Estados deben contar con el Registro Administrativo previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁴, pues ello no debe interpretarse como una habilitación legislativa para establecer un registro homólogo local —como sostiene la mayoría de Ministros y Ministras—, sino como una reminiscencia normativa que sirvió para el funcionamiento del Registro Administrativo hasta en tanto entraba en vigor el Registro Nacional conforme al artículo Tercero Transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones¹⁵.

c) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones de carácter administrativo, a más tardar al 1 de abril del año 2021.

La Federación, las entidades federativas y los municipios, dentro de los plazos señalados en este artículo, harán las previsiones necesarias para lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones para un eficaz funcionamiento del Registro.

¹⁴ **Artículo 133.** Además de lo establecido en este Capítulo, la Federación y las Entidades Federativas, deberán contar, al menos, con:

I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

¹⁵ **Régimen transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones**

Tercero. La Secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones.

En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

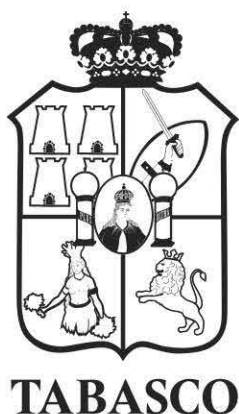
VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019

Consecuentemente, considero que al resolver este asunto se debieron invalidar los artículos 28, fracción IV y 105, fracción I de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, por falta de competencia del Congreso estatal para legislar en materia de registro de detenciones.

MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

INDICE TEMATICO

No. Pub.	Contenido	Página
No.- 4113	SENTENCIA DEFINITIVA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN CONTRA DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE TABASCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD, EL 12 DE JUNIO DE 2019, ESPECIALMENTE, LOS ARTÍCULOS 6, 28 FRACCIÓN IV Y 105, FRACCIÓN I.....	2
No.- 4114	VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019, FALLADA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE.....	51
No.- 4115	VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	63
No.- 4116	VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	67
	INDICE.....	76



TABASCO

Impreso en la Dirección de Talleres Gráficos de la Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental, bajo la Coordinación de la Secretaría de Gobierno.

Las leyes, decretos y demás disposiciones superiores son obligatorias por el hecho de ser publicadas en este periódico.

Para cualquier aclaración acerca de los documentos publicados en el mismo, favor de dirigirse al inmueble ubicado en la calle Nicolás Bravo Esq. José N. Rovirosa # 359, 1er. piso zona Centro o a los teléfonos 131-37-32, 312-72-78 de Villahermosa, Tabasco.

Cadena Original: |00001000000405606704|

Firma Electrónica: Vs8QjNxov9QFQg0NjXtr5dEM/SdofTq+DdjomN++e5BgSzDHf4pAvA1N6RSUID64zbgR8NHj9ReGgKU02pEdUzOxvFJnzWPLz8xlnNeTuwEz5bWOKkC8UcJvtbKN83Vw+KTfzz3oSxJLDQLbT+VWnl1ofe+IDbHQET1wtAd/Bm/vcv0u3Sj5sLycz526TVuCpR9sxRhsN1+du2IB2FMPkuN5ymz/+jLn6g8vgmVte0nl/u4FgXkbDDI+181KII9CII4ABt4TZREtGjLSB1x8z4eMrFubAcyYmmurza/d0Y8oYxyOdKGpynz5bHz9AdfMLY7ZFrApPyp66dBf5Vny0Tw

==