

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6 y 54, fracción VIII de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, publicada el 20 de enero de 2020 en el Boletín Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero, Rosaura Luna Ortiz y Rubén Francisco Pérez Sánchez, con cédulas profesionales números 2070028, 08727841, 3547479 y 1508301, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
VI. Competencia.	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	5
IX. Introducción.....	5
X. Conceptos de invalidez.....	6
PRIMERO.....	6
A. Seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
B. Vulneración al derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad en razón del sistema de supletoriedad.....	10
SEGUNDO.....	12
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	18
ANEXOS.....	19



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Baja California Sur.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Los artículos 6 en las porciones normativas "*el Código Penal Federal* " "*y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*", y 54, fracción VIII de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, reformado mediante Decreto 2698, publicado el 20 de enero de 2020 en el Boletín Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, disposiciones que a la literalidad establecen:

"Artículo 6°. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

(...)

VIII.- Solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables;

(...)"

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 20 de enero de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 21 de enero de 2020 al miércoles 19 de febrero del mismo año. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

¹ **“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; (...).”

² **“Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 6 en las porciones normativas *“el Código Penal Federal ”, “y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”*, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, al establecer la supletoriedad del Código Penal Federal y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

El Código Penal Federal es una norma con un ámbito de aplicación distinto al de una norma local, y por tanto, no puede suplir a la norma local.

Por lo que hace a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, éstos deben aplicarse en primer lugar y no de forma supletoria, tal como lo prevé el artículo 1º de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que el artículo 6° de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur es contrario al parámetro de regularidad constitucional, al prever una indebida supletoriedad normativa respecto del Código Penal Federal y de los Tratados Internaciones firmados por nuestro país, lo cual transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En un primer apartado, se abordarán de manera sucinta los alcances del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. Posteriormente, se analizará la indebida supletoriedad normativa prevista en el artículo 6° de la Ley local de referencia y la transgresión al derecho y principio ya referidos.

A. Seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, en tanto tutelan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

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

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

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

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

Lo anterior, toda vez que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos o normas de carácter general que no cuenten con un marco jurídico que los habilite y que acote debidamente su actuación, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza; por tanto, su actuación debe estar determinada y consignada en el texto de la ley, puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

En efecto, estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado no sólo a legislar en los ámbitos que le corresponden y a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que no actúe sin apoyo constitucional y establezca los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

Lo anterior, ya que, en un Estado Democrático Constitucional de Derecho como el nuestro, todo el actuar de las autoridades -incluso las legislativas- debe tener sustento constitucional y garantizar que sus actuaciones generen certidumbre jurídica a los gobernados, de lo contrario se daría pauta a la arbitrariedad de los poderes.

En torno a todo lo antes mencionado, desde esta perspectiva, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se verán trasgredidos en los siguientes supuestos:

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

Como ya se precisó anteriormente, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exige que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades establecidas en la Norma Fundamental, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento constitucional.

De lo contrario, cuando un poder actúa en contradicción con los alcances de la Norma Fundamental, afecta la esfera jurídica de los gobernados, ya que ninguna autoridad puede ejercer atribuciones de manera que escape de lo previsto en la Constitución Federal ni puede conducir su actuación de una forma alejada a lo preceptuado por ésta. En otros términos, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades actúan de manera contraria a lo que mandata el texto.

En el caso de la autoridad legislativa, se le impele a que el diseño normativo que lleve a cabo respete los principios y los derechos fundamentales reconocidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

De lo contrario, ello se traduciría en una afectación a la esfera jurídica de los gobernados, ya que ninguna autoridad puede ejercer atribuciones que no le competen ni puede conducir su actuación de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal. En otros términos, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades actúan de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional.

B. Vulneración al derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad en razón del sistema de supletoriedad.

En el caso concreto, este Organismo Autónomo considera que se actualiza una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez que el artículo 6° de la Ley impugnada establece una indebida supletoriedad normativa respecto de ordenamientos como el Código Penal Federal y los Tratados Internacionales firmados por nuestro país, situación que genera un estado de incertidumbre tanto para los operadores jurídicos como para las personas.

En este punto resulta necesario referir que el artículo 124 constitucional dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.³

En ese sentido, el artículo 73, fracción XXI, inciso b), dispone que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación.

En congruencia con lo anterior, el Código Penal Federal es un ordenamiento expedido por el Congreso Federal con la finalidad de sancionar los delitos del orden federal.⁴

Por su parte, la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, es una norma emitida por un Congreso Local, que tiene, por objeto establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades del estado y sus municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados señalados por la Ley General. entre otros.

Una vez precisado lo anterior, el artículo 6 de la ley impugnada señala lo siguiente:

³ Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

⁴ Artículo 1o.- Este Código se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal.

“Artículo 6°. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

Esta Comisión Nacional considera que dicho precepto no resulta congruente con el orden normativo nacional, en tanto que distorsiona los ámbitos de aplicación normativa.

En efecto, el Código Penal Federal es un ordenamiento, como su nombre lo indica, del ámbito de aplicación federal, en tanto que la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur es una norma del ámbito local.

En este punto, la Comisión Nacional desea ser muy precisa en el sentido de que los ámbitos de aplicación normativa, federal, estatal o municipal, no son jerárquicamente mayores o menores unos respecto de los otros, sin embargo, sí son esencialmente distintos.

De ahí que este Organismo Nacional considere que una disposición de un ámbito federal, no puede ser supletoria de un ordenamiento del ámbito local. Se reitera, la razón es porque sus espectros de aplicación son distintos.

En el mismo sentido, la ley local tampoco puede prever la supletoriedad del Código Penal Federal en lo no previsto por la legislación en materia de desaparición de personas de Baja California Sur, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación y sanción de los delitos, ya que ello es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Es por ello que la Ley General, emitida por el Congreso de la Unión, prevé en su artículo 6° la supletoriedad del referido Código Federal respecto de sus disposiciones, sin embargo, esta disposición no puede replicarse a nivel local, porque redundaría en una incongruencia normativa, como ocurre en el caso concreto.

Ahora bien, por cuanto hace a los Tratados Internacionales debe señalarse que dichos instrumentos internacionales deben aplicarse en primer lugar y no de forma supletoria.

En efecto, resulta inconstitucional la norma que dispone que en primer término serán aplicables las normas que expidió el Congreso Local y, de manera supletoria, los tratados internacionales de los que México forma parte, pues, en términos del artículo 133 de la Norma Fundamental, todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Bajo esa tesitura, el Congreso de Baja California Sur no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas, como es el caso de los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país.

Se reitera, que los Tratados Internacionales y el Código Penal Federal, no pueden ser supletorios de las leyes locales.

Así, como se ha hecho patente, el precepto impugnado de la legislación local trasgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por regular situaciones fuera de los límites que la Constitución Federal.

SEGUNDO. El artículo 54, fracción VIII de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada, solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de lo previsto en el diverso 16 de la Norma Fundamental.

Lo anterior, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, al contradecir el mandato del numeral 16 de la Constitución Federal, el cual establece que dicha atribución en el ámbito local corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

La finalidad que se persigue con esta impugnación es evitar afectaciones a los derechos de las víctimas del delito grave de desaparición de personas en Baja California Sur.

Para este Organismo Nacional resulta fundamental contar con un marco jurídico adecuado y compatible con la Constitución Federal que permita la prevención de

dicho ilícito internacional, así como su adecuada investigación y sanción, de forma que se garantice a las víctimas del mismo una reparación integral.

Así, la importancia de contar con un andamiaje normativo adecuado radica en que es una de las principales herramientas para que las investigaciones en la materia se lleven a cabo de manera eficiente, lo cual permitirá combatir la impunidad y la falta de acceso a la justicia que desafortunadamente es una constante en el delito de desaparición forzada de personas.

De tal manera que, conscientes de la trascendencia del tema en el contexto de nuestra sociedad mexicana, esta Comisión Nacional considera fundamental contar con el máximo de las herramientas en la investigación de las desapariciones forzadas, pero para ello, es importante que las facultades concedidas para tal efecto, estén apegadas al texto constitucional para evitar así que se pudieran generar resquicios de impunidad.

En el caso específico, en el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, el cual establece la facultad del Fiscal Especializado para solicitar ante la autoridad judicial competente la intervención de las comunicaciones privadas, precepto que transgrede el derecho humano de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.

No obstante, más allá de una mera contradicción con el texto constitucional, la norma impugnada puede implicar un obstáculo y una dilación para la adecuada investigación y sanción del delito de desaparición forzada de personas.

El texto de la norma impugnada es el siguiente:

“Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

(...)

VIII.- Solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables;”

Como se puede apreciar de la transcripción, la norma que se impugna prevé como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada para la investigación y

persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.

Sin embargo, el artículo 16 de la Constitución Federal dispone que las comunicaciones privadas son inviolables. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, puede autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

Para mayor precisión, se debe contrastar el contenido del texto impugnado a la luz de la Norma Fundamental:

<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur</i>
<p>Artículo 16. (...) (...) Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando, además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. (...).</p>	<p>Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: (...) VIII.- Solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables;"</p>

De la comparación a las disposiciones normativas transcritas se colige que la Constitución Federal, establece en su artículo 16, párrafo décimo tercero, que la intervención de comunicaciones exclusivamente puede ser decretada por la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, cualquier otra autoridad carece de competencia para realizar dicha solicitud.

Contrario al precepto constitucional en cita, la fracción VIII del artículo 54 de la Ley impugnada, permite que la Fiscalía pueda solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, lo que transgrede lo previsto en el artículo 16 del máximo ordenamiento constitucional.

En relación al párrafo que antecede, se debe puntualizar que la autoridad competente, en términos de la Norma Fundamental, para solicitar al juez federal la intervención de comunicaciones, que en el ámbito local es el Titular del Ministerio Público, quien, en el caso del Estado de Baja California Sur es el Procurador General de Justicia –ahora Fiscal General-, tal y como se precisa en el artículo 85, letra A) de su Constitución Política local, mismo que a continuación se trae a la literalidad:

“85.- A. El Ministerio Público estará a cargo del Procurador General de Justicia, de agentes del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, en los términos de su Ley Orgánica.”

Como se puede apreciar, la propia Constitución para el Estado de Baja California Sur dispone que el Procurador General –ahora Fiscal General- ocupa la titularidad del Ministerio Público de esa entidad, y por tanto es el único habilitado, en términos de la Constitución Federal, para solicitar la intervención de comunicaciones.

En ese orden de ideas, puede concluirse que la facultad de mérito no es propia de la Fiscalía Especializada de mérito, pues la Constitución Federal no la faculta para solicitar de manera directa la intervención de comunicaciones, ya que tal atribución se arroga al Fiscalía General de esa entidad.

En efecto, la norma impugnada dispone que la Fiscalía Especializada tiene la atribución de solicitar a la autoridad competente la autorización para la intervención de comunicaciones privadas. Sin embargo, ello transgrede el artículo 16 constitucional, pues la facultad para solicitarla, corresponde únicamente a dos sujetos determinados; primero, a la autoridad federal que faculta la ley y, segundo, al titular del ministerio público de las entidades federativas.

Lo anterior en atención a los antecedentes del artículo 16 de la Constitución, pues en el dictamen de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, emitido por las “Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, del Distrito Federal y, de Estudios Legislativos Primera Sección” de la Cámara de Senadores, se incluyó la facultad limitada a los titulares del ministerio público en las entidades federativas

para que ellos únicamente pudieran solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas.

Luego entonces, quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, es el titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, de acuerdo con el párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo en el presente asunto, de conformidad con la Constitución Política local, el Fiscal General.

No pasa inadvertido para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, el artículo 70, fracción VIII de la Ley en materia de Desaparición Forzada Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, establece que la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General de la República, tiene entre sus facultades *“Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones...”*.

Así como, el artículo 71 de la ley citada señala que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características previstas en el artículo 70. Es decir, podría interpretarse que la Ley General, mandata que la Fiscalía Especializada Local tengan facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

Sin embargo, la interpretación del artículo 71 de la Ley General en cita, debe ser conforme al artículo 16 del texto constitucional, mismo que es tajante en señalar que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

Así, lo previsto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, al establecer las atribuciones de la Fiscalía Especializada de la Procuraduría, ya que no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 constitucional.

Ello puesto que no puede traducirse en que las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas, cuenten con dicha atribución, ya que en la Constitución Federal el sujeto legitimado -en caso de asuntos locales- para solicitar a la autoridad

judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas, recae únicamente en el titular del ministerio público de la entidad que corresponda.

Finalmente, debe señalarse que el Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad registrada con el número **77/2018** determinó la inconstitucionalidad de un precepto análogo al que se impugna en el presente medio de control, al estimar que quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de intervención de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, es únicamente el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, de acuerdo con lo previsto en el párrafo decimotercero del artículo 16 constitucional, no así otros funcionarios como el Fiscal especializado aludido.⁵

Adicionalmente, esta Comisión Nacional considera que si bien el artículo impugnado, resulta contrario al artículo 16 de la Norma Fundamental por establecer como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada, solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, también es cierto que, ese Alto Tribunal podrá analizar una diversa violación constitucional de índole competencial, cuyo estudio podría resultar preferente.

En efecto, el artículo impugnado regula cuestiones procesales penales, pues se refiere a la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas, lo que necesariamente implica el desarrollo de una técnica de investigación.

Dicha cuestión, no puede ser regulada de ningún modo por las legislaturas locales, ni siquiera en modo de reiteración, pues dicho rubro ya se encuentra regulado por el Código Nacional de Procedimientos Penales emitido por el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Norma Fundamental.⁶

Adicionalmente, debe hacerse referencia que la norma impugnada fue modificada como consecuencia del decreto 2698, impugnado a través del medio de control constitucional que nos ocupa. La norma que se impugna fue modificada en el siguiente sentido:

⁵ Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de noviembre de dos mil diecinueve, al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2018.

⁶ Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de julio de dos mil quince, al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2014.

Texto previo a la reforma:	Texto vigente:
<p>Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: (...) VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; (...)</p>	<p>Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: (...) VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, <u>en términos de lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables;</u> (...)</p>

Este Organismo Nacional considera que el texto vigente resulta inconstitucional, a pesar de que se le adicionó el siguiente fraseo: “...**en términos de lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables;**”

Este Organismo Nacional, estima que a pesar de que la norma impugnada remite al texto constitucional, la disposición continúa siendo incompatible con el andamiaje de la norma fundamental, en tanto que continúa habilitando para solicitar la intervención de las comunicaciones privadas a una autoridad que constitucionalmente no tiene competencias para ello.

En conclusión, el artículo 54, fracción VIII de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en razón de que el legislador de esa entidad federativa, estableció como de las atribuciones del Fiscal Especializado, el poder solicitar la intervención de comunicaciones, atribución que conforme al párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Federal, es propia de la autoridad federal competente o del Titular del Ministerio Público local, consecuentemente debe declararse su invalidez al ser contraria al texto de nuestra Norma Fundamental.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildado de

inconstitucional los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

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

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur del 20 de enero de 2020, que contiene el Decreto 2698 por el que se reformó la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para esa entidad. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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

Ciudad de México, a 19 de febrero de 2020.

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

RFPS