

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2024

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 47, fracción IX, en la porción normativa "*o quien delegue*", de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto No. 418, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 12 de abril de 2024.

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

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

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
A.	Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad	7
B.	Principio de supremacía constitucional	10
C.	Inconstitucionalidad de la norma	14
A N E X O S		21



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 la norma general impugnada.

- A. Congreso del Estado de Baja California.
- B. Gobernadora del Estado de Baja California.

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

Artículo 47, fracción IX, en la porción normativa “o quien delegue”, de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto No. 418, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 12 de abril de 2024, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 47. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

I. a VIII (...)

IX. Solicitar a la autoridad judicial competente, a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal o quien delegue, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, en términos de las disposiciones aplicables;

X. a XXXIV (...).”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.

- Principio de legalidad.
- Principio de supremacía constitucional.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se denuncia se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el 12 de abril de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 13 del mismo mes, al domingo 12 de mayo del año en curso.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en 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 de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, 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

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

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

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

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

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 47 de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California establece las atribuciones de la Fiscalía Especializada en la investigación y persecución de los delitos de desaparición de personas, desaparición cometida por particulares y delitos vinculados con la desaparición de personas en esa entidad federativa. En su fracción IX prevé que podrá *solicitar a la autoridad judicial competente, a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal o a quien delegue, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.*

Sin embargo, el artículo 16 de la Constitución General de la República establece expresamente que la solicitud para la intervención de comunicaciones privadas

será ante 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, por lo que no es constitucionalmente posible que estos deleguen esa facultad, de ahí que la disposición local se aleje del mandato constitucional, lo que ocasiona una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y supremacía constitucional.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma impugnada de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que no es acorde con la regla prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de las autoridades que pueden solicitar la intervención de comunicaciones privadas.

Para sustentar lo anterior, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho humano a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y supremacía constitucional, parámetro a la luz del cual se analiza la transgresión en que incurre la norma sometida a escrutinio ante ese Alto Tribunal.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en el artículo 14 en relación con el 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁴

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

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

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

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

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

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

Apuntado lo anterior, es posible señalar que existen ciertos escenarios o supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

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

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional

Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

Así, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, de tal suerte que éste se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

Entonces, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y consecuencia, sino también que su actuar se conduzca de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁵ Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el Estado federal mexicano, de conformidad con el artículo 124 constitucional, todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso

⁵ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, del rubro: **"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA"**.

de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

B. Principio de supremacía constitucional

El principio de supremacía constitucional ha sido estudiado ampliamente tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia emitida por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyendo que la Constitución es la norma que funda y da validez a la totalidad del sistema jurídico de un país determinado⁶.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los artículos 1º⁷ y 133⁸ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, disponen que, en nuestro país, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en ese ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, así como de las garantías establecidas para su protección; por la otra, consagran el principio de supremacía constitucional, en tanto disponen que esa Constitución y los referidos tratados internacionales son la Ley Suprema.

Es así como la Ley Suprema funda o fundamenta el orden jurídico creado, por lo que toda ley es válida mientras no controvierta el texto constitucional del que proviene. En ese sentido, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustarse a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones.

⁶ El principio de supremacía constitucional, p. 37, visible en el siguiente enlace:

https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2008/54831/54831_2.pdf

⁷ " Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (...)"

⁸ " Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y 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. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

Por tanto, al tratarse de la Ley Suprema de la Nación, su contenido no puede desvirtuarse por ningún otro ordenamiento legal, pues se sobrepone a las leyes federales y locales, lo que significa que esos ordenamientos guardan una subordinación natural respecto de la Constitución.⁹

Igualmente, los Estados deben sujetarse a los mandamientos de la constitución, considerada como constitutiva del sistema federal, aun cuando sean libres y soberanos en cuanto a su régimen interior.¹⁰

Asimismo, toda institución o dependencia, así como todo individuo, debe someterse a las disposiciones constitucionales, respetando sus garantías y postulados, sin que ninguna persona pueda desconocerlas¹¹.

Sin embargo, el principio de supremacía constitucional en México ha tenido un desarrollo que exige que no se entienda únicamente como una norma *jerárquicamente* superior, a la que se deben ajustar el resto de los componentes del sistema jurídico.

Si bien es cierto el concepto de supremacía constitucional sigue concibiéndose como aquel que identifica a la Norma Fundamental como la fuente productora de otras normas y como referente de contenidos normativos que forma el orden jurídico, este también debe atender al nuevo enfoque derivado de la reforma constitucional de 2011.

En ese orden de ideas, puede decirse que la Constitución mantiene una suerte de bidimensionalidad de su supremacía: la primera, unilateral, en la cual se ostenta como la única norma fundadora del Estado, que dota de sustancia al sistema jurídico y sobre la cual emerge la regularidad de las normas, y otra multilateral, que deriva de su carácter como catálogo de derechos fundamentales, y que comparte con otros documentos de carácter internacional o nacional que contengan normas de derechos humanos, puesto que éstos atienden a un carácter abstracto que no puede colmarse únicamente con lo establecido en la Constitución de un país¹². A continuación nos

⁹ *El principio de supremacía constitucional, op. cit.*, p. 39.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² Astudillo Leyva, Jesús Javier, “El nuevo enfoque de supremacía constitucional: hacia la supremacía de los derechos humanos”, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el siguiente enlace:

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-nuevo-enfoque-de-supremacia-constitucional-hacia-la-supremacia-de-los-derechos-humanos>

enfocaremos sobre la dimensión multilateral y lo que esta nueva visión ha significado para la concepción del derecho en nuestro país.

La interpretación que ese Alto Tribunal Constitucional ha hecho de los artículos 1° y 133 de la Norma Fundamental, a partir de las reformas constitucionales de junio de 2011, ha sido contundente en el sentido de que **deben preferirse las normas de derechos humanos reconocidos por la propia Constitución y los tratados internacionales** a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de las entidades federativas.

El simple hecho de que el parámetro de regularidad constitucional aplicable en una entidad federativa se complemente con los derechos reconocidos en su propia Constitución, no implica por sí mismo la validez de esos derechos o contenidos complementarios porque **todos los contenidos normativos locales deben sujetarse a lo dispuesto en la Constitución Federal y los tratados internacionales, los cuales siempre prevalecerán por ser la Norma Suprema.**

De acuerdo con esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la mencionada reforma constitucional de 2011 constituyó la mayor aportación en cuanto a la creación de un conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución o un tratado internacional.

Bajo esa consideración, ese Máximo Tribunal estableció que de la literalidad de los tres párrafos del artículo 1° de la Norma Fundamental, se desprenden las siguientes premisas que, por su relevancia, se transcriben a continuación:

*(...) (i) los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los cuales México sea parte integran un mismo conjunto o catálogo de derechos; (ii) la existencia de dicho catálogo tiene por origen la Constitución misma; (iii) dicho catálogo debe utilizarse para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos; y (iv) las relaciones entre los derechos humanos que integran este conjunto deben resolverse partiendo de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos -lo que excluye la jerarquía entre unos y otros-, así como del principio pro persona, entendido como herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de derechos humanos. (...)*¹³

¹³ Sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, resuelta en sesión de 13 de septiembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, p. 32.

Es así como la Constitución General garantiza que todas las personas gozan de las prerrogativas comprendidas en el catálogo de derechos reconocidos tanto en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

Además, al ser los derechos humanos el parámetro de validez del resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano, encuentran su origen o reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales. En ese orden de ideas, se puede concluir, en primer lugar, que la supremacía constitucional se predica de todos los derechos humanos incorporados al ordenamiento mexicano, en tanto forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo.¹⁴

En ese entendido, ya que la Constitución establece que todas las persona son titulares de los derechos que ella misma establece y reconoce, por cuanto hace a los derechos previstos en los instrumentos internacionales sobre la materia, ese Tribunal Supremo, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, sostuvo que los derechos humanos de fuente internacional se encuentran incorporados a nuestro orden jurídico, siempre y cuando lo anterior no se traduzca en un detrimento al contenido y alcance de los derechos previamente reconocidos e integrantes del parámetro de control de regularidad constitucional, es decir, no deben menoscaba el catálogo constitucional de derechos humanos.¹⁵

En efecto, acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia, las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se integrarán al catálogo de derechos que funciona como el parámetro de regularidad constitucional.¹⁶

¹⁴ *Ibidem*, p. 48.

¹⁵ *Ibidem*, p. 48 a 51

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 29/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, p. 240, del rubro: **“DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.”**;

De esta manera, en la Norma Suprema se encuentran delimitados los alcances, así como los límites y restricciones de los derechos humanos, por lo que su regulación, al tratarse del orden constitucional, corresponde al Poder Revisor de la Constitución y no a las legislaturas de los Estados.

C. Inconstitucionalidad de la norma

Una vez expuesto brevemente el alcance del derecho a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y supremacía constitucional, enseguida se analizará la norma que se tilda de inconstitucional a la luz de dicho estándar, a fin de evidenciar su incompatibilidad.

A manera de preámbulo, es importante iniciar manifestando que el pasado 12 de abril del año en curso se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto No. 418, por el que se expidió la Ley sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para esa entidad federativa, cuyo objeto es —esencialmente— establecer la coordinación entre el Estado y sus Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, para buscar a las Personas Desaparecidas y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Es decir, el ordenamiento en estudio es de suma importancia para la sociedad mexicana, particularmente, para quienes radican en el estado de Baja California, por lo que, para garantizar su plena eficacia, resulta fundamental contar con un marco jurídico adecuado y compatible con la Constitución Federal que permita la prevención de un ilícito de tal gravedad, así como su adecuada investigación y sanción, de forma que se garantice a las víctimas una reparación integral.

En busca de lo anterior, en el presente medio de control constitucional se somete a escrutinio ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el artículo 47, fracción IX, en la porción normativa “o quien delegue”, de la Ley impugnada en virtud de que se considera incompatible con la Norma Fundamental porque modifica una de las reglas constitucionalmente previstas para llevar a cabo la solicitud para intervenir comunicaciones privadas en la investigación de algún hecho delictivo.

Para sostener tal argumento, conviene recordar que el artículo 16, párrafos décimo segundo y décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **reconocen la inviolabilidad de las comunicaciones privadas**, al establecer lo siguiente:

- **Reglas generales sobre la garantía de inviolabilidad:**

- Se sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas.
- El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito.
- En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

- **Reglas de excepcionalidad: regulación sobre la intervención de las comunicaciones privadas:**

- 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**
- 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.¹⁷

¹⁷ “Artículo 16. (...)

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

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

De conformidad con lo anterior, la Norma Fundamental contiene las previsiones mínimas para el tratamiento, respeto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas, así como los requisitos y formalidades indispensables para poder llevar a cabo, de manera excepcional y por control judicial, la intervención de esas comunicaciones; de manera que ninguna autoridad, incluidas las legislaturas locales, pueden variar, modificar o aplicar de forma distinta lo previsto en el Texto constitucional.

Se recuerda que las reglas previstas en el texto constitucional son de observancia directa y obligatoria en todo el territorio nacional, pues constituyen el parámetro de validez del resto de normas que integran el sistema jurídico mexicano, de manera que, frente a cualquier contradicción de cualquier otra disposición de rango inferior respecto del texto constitucional, conforme al principio de supremacía constitucional, debe prevalecer lo previsto en la Ley Fundamental, con el objetivo de reestablecer el orden constitucional y privar de todo efecto aquel acto o norma que la contraríe.

Bajo esas premisas, esta Institución Nacional considera que la fracción IX del artículo 47 de la Ley sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California **no guarda conformidad con el texto constitucional**, respecto de una de las garantías previstas para solicitar la intervención de comunicaciones privadas. Para demostrarlo, resulta pertinente recordar el texto de la norma en combate:

“Artículo 47. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

I. a XIII. (...)

IX. Solicitar a la autoridad judicial competente, a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal o quien delegue, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, en términos de las disposiciones aplicables

X. XXXIV. (...).”

Como se desprende del contenido del artículo impugnado, una las atribuciones de la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y delitos

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.
(...).”

vinculados con esos hechos delictivos, adscrita a la Fiscalía General del Estado de Baja California Sur¹⁸, es solicitar a la autoridad judicial competente, a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal o quien delegue, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la porción normativa impugnada deviene inconstitucional en virtud de que se aleja de las reglas previstas en el artículo 16 de la Constitución General, específicamente, respecto de los sujetos que pueden llevar a cabo la solicitud de intervención de las comunicaciones privadas.

Ello se debe a que el artículo en combate dispone que la Fiscalía Especializada podrá solicitar la intervención de comunicaciones privadas ante la autoridad judicial competente, a través de:

1. La persona titular de la Fiscalía Estatal.
2. **La persona a quien se delegue la facultad.**

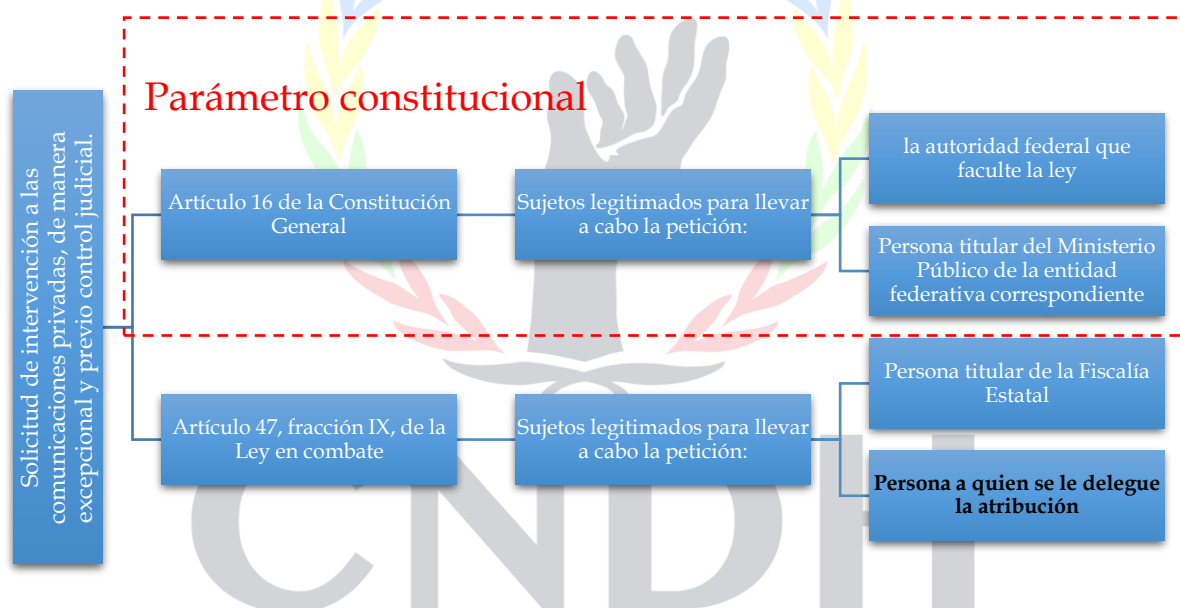
Lo anterior resulta incompatible con lo previsto en el texto fundamental de la Nación, pues el Poder Reformador de la Constitución previó textualmente que **la solicitud** respectiva se hará a la autoridad judicial federal **a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente**, es decir, solo habilita a 2 sujetos legitimados específicos, **sin que dicha atribución pueda ser delegada a ninguna otra autoridad.**

En ese orden de ideas, al resolver la acción de inconstitucionalidad 114/2020, ese Máximo Tribunal Constitucional del país recordó que, en relación con los sujetos legitimados para llevar a cabo esa solicitud, tenía que tenerse presente el contenido del Dictamen de 28 de marzo de 1996, emitido por las “Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Justicia del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, Primera Sección” de la Cámara de Senadores, quienes asentaron la importancia de que el texto constitucional reflejara expresamente que serían los Titulares de la

¹⁸ “Artículo 45. La Fiscalía General contará con la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y delitos vinculados con la desaparición de personas, la cual deberá coordinarse con la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General de la República, así como con la Comisión Local de Búsqueda, la Comisión Nacional de Búsqueda, y dar impulso permanente a la búsqueda de personas desaparecidas (...).”

representación social de cada entidad federativa quienes estarían facultados para solicitar ante una autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas **sin que exista la posibilidad de atribuir o delegar esa facultad reservada a esos funcionarios**, de ahí que sea facultad exclusiva de la autoridad judicial federal autorizar la intervención de comunicaciones privadas, a solicitud de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de las entidades federativas.¹⁹

De una manera esquemática, la incongruencia normativa entre la Ley local y el texto constitucional puede observarse en el siguiente diagrama:



Es así que el artículo 47, fracción IX, de la Ley impugnada, dispone que la Fiscalía Especializada en materia de desaparición de personas en la entidad puede solicitar, por medio de persona distinta al titular de la Fiscalía Estatal, es decir, a la autoridad a quien se delegue, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas, de manera que resulta indudable que tal permisión no guarda armonía con el ordenamiento constitucional Federal.

Se insiste en que la Constitución General de la República es clara en precisar a las autoridades habilitadas para llevar a cabo la multicitada solicitud, **sin que las**

¹⁹ Véase, sentencia por la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 114/2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión pública el 19 de enero de 2021, párrafos 27, 28 y 29.

legislaturas locales puedan modificar esa regla, ya sea permitiendo a otros entes realizar esa petición o permitiéndole al órgano que delegue esa atribución. En otras palabras, en atención a que la norma combatida autoriza delegar una facultad que por mandato expreso del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, se aleja de dicho estándar de validez.

Entonces, la disposición combatida, por un lado, faculta a una persona distinta para llevar a cabo esa solicitud sin que se encuentre constitucionalmente habilitada para ello, lo que genera un estado de incertidumbre, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad; por el otro, se constituye como una vulneración directa al artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, en tanto que no respeta las reglas constitucionales exigidas para solicitar la intervención de las comunicaciones privadas, lo que evidencia, además, la transgresión al principio de supremacía constitucional en que incurre.

Por todo lo hasta aquí expuesto, esta Institución Autónoma sostiene que la porción normativa “*o a quien delegue*” contenida en la fracción IX del artículo 47 de la Ley sobre la Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California es incompatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que a fin de preservar el orden constitucional tratándose de la solicitud de intervención de las comunicaciones privadas, lo procedente será que ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez y así, quede expresamente reconocido que la atribución para solicitar ese acto de investigación es exclusiva de la persona titular de la Fiscalía Estatal frente al órgano judicial competente (Federal), en términos del artículo 16 constitucional.

En esa línea argumentativa, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 77/2018²⁰, 5/2019²¹, 104/2019²², 102/2020²³ y 114/2020²⁴ esa Suprema Corte de

²⁰ Fallada en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de noviembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

²¹ Fallada en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

²² Fallada en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

²³ Fallada en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de julio de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

²⁴ Fallada en sesión pública del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 19 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

Justicia de la Nación puntualizó que la facultad de solicitar la intervención de comunicaciones **no puede ser delegada a ninguna persona**, sino que debe operar en términos del artículo 16 constitucional, es decir, de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, con base en lo anterior, declaró la invalidez normas que permitían a Fiscalías Especializadas locales llevar a cabo la solicitud de intervención a las comunicaciones.

En esa tesitura, de invalidarse la porción impugnada, la norma quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 47. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

I. a VIII (...)

IX. Solicitar a la autoridad judicial competente, a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, en términos de las disposiciones aplicables;

X. a XXXIV (...).”

De esta manera, la interpretación de la fracción IX del artículo 47 de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California debe ser en el sentido de que la Fiscalía Especializada puede solicitar la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, pero, **necesariamente, a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal, y no de manera directa al órgano jurisdiccional federal competente.**

Aunque se estima que la redacción del precepto impugnado adolece de falta de técnica legislativa, ya que es confusa su redacción, pues pareciera en principio que la Fiscalía Especializada está autorizada para solicitar directamente a la autoridad judicial competente la intervención de comunicaciones, **la correcta interpretación de la disposición debe hacerse conforme al artículo 16 constitucional invariablemente, de manera que solamente la persona titular de la Fiscalía General de Baja California puede solicitar a la autoridad judicial federal competente la citada intervención de comunicaciones privadas.**

En conclusión, el artículo 47, fracción IX, en la porción normativa “o quien delegue”, de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica, así como los

principios de legalidad y supremacía constitucional, debido a que el legislador de esa entidad federativa inobservó una de las previsiones contenidas en el artículo 16 constitucional, consecuentemente, debe declararse su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

A N E X O S

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

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

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de la norma impugnada. (Anexo dos).

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

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

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

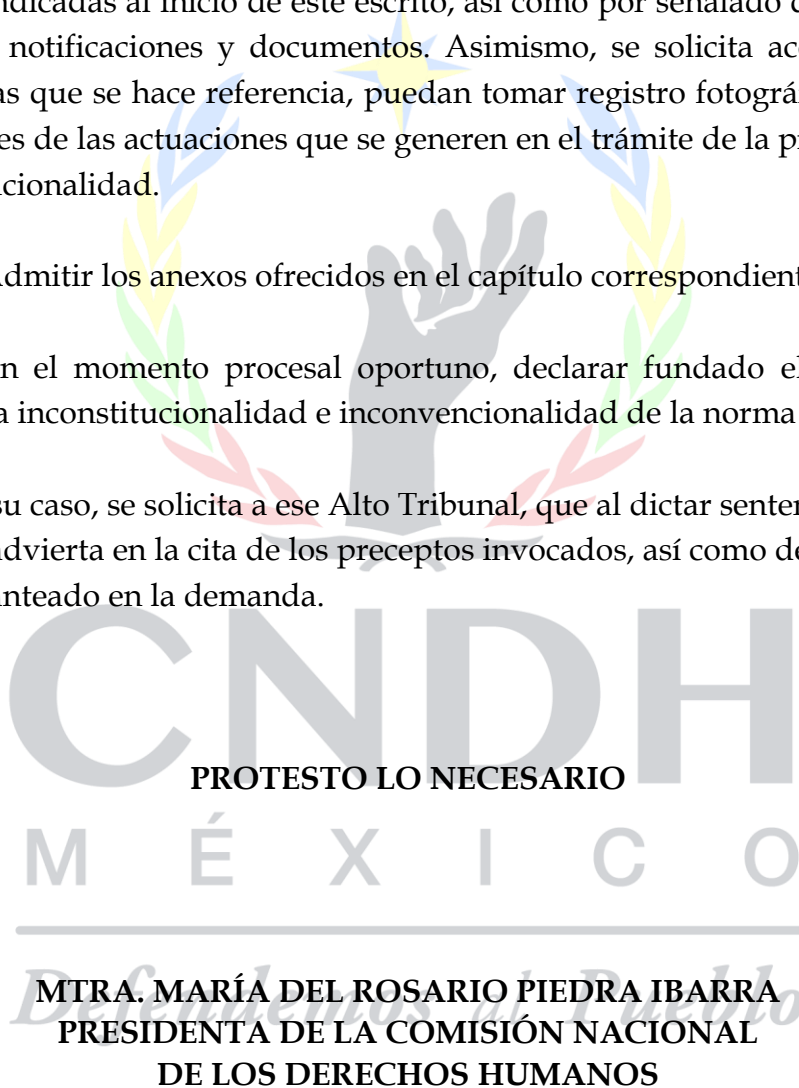
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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



CVA