

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA
COLABORÓ: DIEGO ANDRÉS CASTAÑÓN GUTIÉRREZ**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de noviembre de dos mil diecinueve.

**VO.BO.
MINISTRO**

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

Cotejó:

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por escrito recibido el diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

A. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

B. Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Norma general cuya invalidez se reclama:

Artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el veinte de agosto de dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son, en síntesis, los siguientes:

El artículo 54, fracción VIII, de la Ley número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas para dicha entidad el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables, por lo que vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, ya que contradice el mandato del numeral 16 de la Constitución Federal, el cual establece que dicha atribución corresponde exclusivamente 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.

El principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica se vulnera, entre otros supuestos, cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.

De manera específica, el promovente aduce que se transgreden los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así como el numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La disposición impugnada está comprendida en el Título Tercero denominado “Del mecanismo Estatal”, Capítulo Sexto, de rubro “De la Fiscalía Especializada”. La norma impugnada prevé como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de los Delitos vinculados con la Desaparición de Personas del Estado de Veracruz; una facultad que, conforme al párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Federal, corresponde exclusivamente a las autoridades federales o al titular del Ministerio Público local, el cual en el caso concreto es el Fiscal General de esa entidad federativa.

El promovente puntualiza que la autoridad competente, en términos de la Constitución Federal, 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 Veracruz es el Fiscal General, tal como se precisa en el artículo 67, fracción I, inciso a), de la Constitución Política del Estado de esa entidad federativa.

En ese orden de ideas, esa facultad no es propia de una Fiscalía Especializada, pues se encuentra subordinada a la Fiscalía General de esa entidad, y por tanto la Constitución Federal no la faculta para solicitar de manera directa la intervención de comunicaciones.

Aclara que una ley tan importante como es la que regula la materia de desaparición de personas para la entidad federativa de Veracruz, debe ser lo más clara posible, máxime que su objetivo es preservar la vida, y por ello debe abarcar todos los derechos humanos, como lo es el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, con la finalidad no sólo de evitar vulnerar el derecho previsto en el artículo 16 constitucional, sino también de evitar dilaciones en el procedimiento que tengan como consecuencia la violación de los derechos de las víctimas directas o indirectas.

Los derechos de las víctimas no abarcan sólo el encontrar el paradero de sus familiares, sino también de poder acceder a la justicia mediante mecanismos eficaces que les permitan conocer la verdad sin dilaciones, por lo que las facultades de la Fiscalía Especializada deben ser acordes al parámetro de constitucionalidad para garantizar la seguridad jurídica y el principio de legalidad en todas sus actuaciones.

Al otorgar la atribución de solicitar la intervención de comunicaciones a la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas, la ley impugnada genera una incertidumbre jurídica que vulnera el artículo 14 constitucional.

La Comisión precisa que no pasa inadvertido que el artículo 70, fracción VIII, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición 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 (...)”.

Asimismo, el artículo 71 de esa ley general establece que las Fiscalías Especializadas locales deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70.

Ello podría interpretarse que la ley general mandata que las Fiscalías Especializadas locales deben tener la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de

comunicaciones.

Sin embargo, el texto constitucional 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.

La norma impugnada constituye una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, así como para alcanzar los objetivos planteados en la resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, al ser un marco normativo que se decanta por establecer restricciones al acceso a la información sobre el ejercicio de los derechos humanos.

TERCERO. Preceptos que se consideran vulnerados. Artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 24.3 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

CUARTO. Admisión. Mediante proveído de veinte de septiembre de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 77/2018 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas¹.

¹ Foja 23 del expediente.

Por auto de veintiuno de septiembre siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo. Al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación.

Se debe tener mucho cuidado al definir lo que se considera una violación a los derechos humanos de personas que sean sometidas a una intervención telefónica y por el otro de las víctimas directas e indirectas de delitos de alto impacto que requieren necesariamente de acciones invasivas como la consistente en una intervención de ese tipo, que no se libra al arbitrio de quien lo solicita, sino siguiendo los extremos del artículo 16, párrafo doce, constitucional, en el que se establece que 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 deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración; además el artículo constitucional introduce una negativa cuando dice que la autoridad judicial federal no podrá otorgar esas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de comunicaciones del detenido con su defensor.

La Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz tiene como propósito principal establecer la distribución de competencias y las formas de coordinación entre el Estado y sus Municipios, para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas y esclarecer los hechos, en una entidad donde el registro oficial es de 3,600

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

desaparecidos, tanto solo en el sexenio de 2010 a 2016. Dicho ordenamiento busca prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados señalados en la ley general.

El objetivo de la ley es establecer el mecanismo estatal de coordinación en materia de búsqueda de personas; crear la Comisión Estatal de Búsqueda, garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas, así como la atención, asistencia, protección y, en su caso, reparación integral y garantías de no repetición, en términos de esa ley y la legislación aplicable. También busca garantizar la 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 la coadyuvancia en las etapas de la investigación. El argumento toral del demandante consiste en que el artículo 54, fracción VIII, de la Ley 667 en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Veracruz vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al otorgar la facultad de solicitar la intervención de comunicaciones al Fiscal Especializado en Materia de Desaparición de Personas.

Dicho precepto no cambia la situación prevista en el artículo 16 constitucional, porque la referencia del juez competente es a un juez federal, y sólo extiende hacia la figura del Fiscal Especializado en Materia de Desaparición de Personas la facultad de formular la solicitud correspondiente. Ese acto no involucra una exclusividad tan literal como la referente a la actuación de la autoridad judicial federal; se traduce en un acto de coadyuvancia con el Fiscal General del Estado en calidad de Fiscal Especializado para el caso de Desaparición de Personas, evitando con ello formulismos procedimentales o trámites burocráticos, respetando así el sentido del artículo 17 constitucional. Por tanto, dotar de la facultad de

hacer única y exclusivamente la solicitud de intervención de las comunicaciones, sigue estando a disposición de la autoridad judicial federal quien se constreñirá al mandato constitucional.

Tampoco se vulnera el principio de legalidad, pues la facultad que concede el artículo combatido sigue siendo depositada en un fiscal, que al estar especializado en una materia como otro fiscal que no está facultado para hacer la investigación de los hechos y le corresponde la carga de la prueba en el proceso penal.

Luego, la autoridad difiere de que la solicitud de intervención de comunicaciones por parte del Fiscal Especializado en Materia de Desaparición de Personas violenta, retrase o perjudique la acción de la justicia. Máxime que la facultad sigue estando prevista para el Fiscal General del Estado, por lo que el fiscal especializado sólo coadyuvaría en esta materia evitando formalismos procedimentales y burocráticos ejerciendo más rápida y eficazmente la búsqueda de personas desaparecidas, lo cual es un reclamo popular.

SEXTO. Informe del Poder Legislativo. Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave sostuvo la constitucionalidad de la norma impugnada.

En primer término aclara que el Decreto 677 en Materia de Desaparición Forzada de Personas de esa entidad cumplió a cabalidad con el procedimiento legislativo previsto en los artículos 35 y 36 de la Constitución Política de ese Estado.

Respecto a la ley general, las iniciativas presentadas ante el Senado consideraron que era necesario emitir la ley que permitiera prevenir, investigar y sancionar el delito de desaparición forzada, para lo cual, al emitirse el dictamen correspondiente, definió que la ley debe reunir como

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

mínimo diversos principios, bases y directrices, así como la distribución de competencias y obligaciones de los tres órdenes de gobierno. Entre ellas destaca la creación de las Fiscalías Especializadas en Materia de Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición de Personas para la Federación y para las entidades federativas.

En el dictamen emitido en la Cámara de Senadores se establece un título denominado competencia de los delitos. En dicho apartado el legislador buscó delimitar adecuadamente la intervención de la autoridad federal y de las autoridades locales.

También existió en la iniciativa el apartado que se refiere a las fiscalías especializadas, el cual hace referencia a que era necesario crear esas fiscalías especializadas adscritas a la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías de los estados, y se determinó el catálogo de sus facultades, entre ellas solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

Alega que la ley impugnada respeta los estándares y principios que emanan del trabajo legislativo planteado en la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de conformidad con la exposición de motivos, cuyos argumentos resultan el verdadero espíritu de la ley general.

La ley número 677 crea diversos órganos estatales a los que dota de facultades idénticas a los de la Federación, en la materia de que se trata, de acuerdo con los lineamientos del artículo 2, fracción I, de la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

La licitud de las atribuciones y del fin que se impone la propia ley general tiene fundamento en el mandato contenido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), segundo párrafo, constitucional.

Por esa razón, la ley general definirá la organización y facultades de los entes que ejercerán la prevención, investigación y sanción de dichos delitos.

El legislador de Veracruz retomó el espíritu de la ley general, y emitió una ley apegada a las bases y principios que ella señala. Para demostrarlo, se remite al título quinto relativo a las Fiscalías Especializadas.

De acuerdo con el mandato impuesto por la ley general, el Congreso dotó al órgano investigador en materia de desaparición de personas de las facultades que plasmó en el numeral 54 de la ley local.

En la práctica, el hecho que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pida que sólo el Fiscal General del Estado sea quien tenga la facultad de solicitar la intervención de comunicaciones, violenta el principio de efectividad y exhaustividad previsto en el artículo 5, fracción I, de la Ley General, pues quien integra y conoce las carpetas iniciadas con la desaparición de personas, es el Fiscal Especializado quien tiene a su cargo dichas indagatorias. Él recibe las denuncias e integra las investigaciones, por lo que resultaría dilatorio y burocrático que el Fiscal Especializado solicite a su superior jerárquico y a su vez a la autoridad federal una orden para intervenir comunicaciones, situación que también violenta la debida diligencia con la que deben actuar los investigadores.

Por ello, propone que se declare infundado e inoperante el concepto de invalidez. Concluir lo contrario sería sostener también que resulta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

inconstitucional la fracción VIII del artículo 70 y el primer párrafo del diverso 71 de la ley local impugnada.

SÉPTIMO. Opinión de la Procuraduría General de la República.

Considera que es infundado el concepto de invalidez.

De la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, se desprende que las razones en las que el legislador basó su razonamiento para determinar la homologación de criterios en la materia obedecen a los estándares internacionales establecidos en diversos organismos de los que forma parte el Estado Mexicano.

El legislador federal hizo énfasis en la inmediatez que requiere la atención de los delitos de desaparición forzada, pues burocratizar las investigaciones de dichos delitos podría contribuir a la dilación injustificada en la localización de la víctima.

La mencionada ley general tiene como objetivo homologar los protocolos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas, así como dotar a las entidades federativas de unidades especializadas y de legislaciones que cumplan con los estándares internacionales suscritos por México, así como dotar de inmediatez a la investigación en esa materia, fomentando la cooperación de los tres órdenes de gobierno, a fin de que se priorice la localización de la víctima con vida y no la burocratización de los procedimientos en la investigación.

La ley general, en su artículo 1o. establece que es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, mientras que en el artículo 2o., fracción I, establece los diversos objetivos que persigue, y destaca el de establecer la distribución de competencias y

la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno.

Por otra parte, el artículo 70, fracción VIII, de la referida ley general precisa que la Fiscalía Especializada de la Procuraduría General de la República tiene la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, el numeral 71 de esa ley ordena que, para el cumplimiento de sus atribuciones, las fiscalías especializadas de las entidades federativas deben contar al menos, con las atribuciones previstas en el numeral 70.

Luego, si en el caso la Fiscalía Especializada en Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz es la autoridad competente para conocer de los delitos en materia de desaparición forzada de personas y debe contar, por lo menos, con las características y atribuciones establecidas en el artículo 70 de la citada ley general —dentro de las cuales se encuentra solicitar a la autoridad judicial competente la orden de intervención de comunicaciones (fracción VIII)—, la norma impugnada no es inconstitucional.

OCTAVO. Cierre de la instrucción. En proveído de cinco de diciembre de dos mil dieciocho, encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. 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 en los artículos 105,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre un artículo de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Veracruz con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

SEGUNDO. Oportunidad. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal², dispone que el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente que fue publicada la norma, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

La norma impugnada se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el veinte de agosto de dos mil dieciocho, que obra agregado al expediente³, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del martes veintiuno de agosto al jueves diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que al ser presentada en la última fecha mencionada, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja diecisiete del expediente, resulta oportuna.

² 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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

³ Foja 388 del expediente.

TERCERO. Legitimación. Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.⁴

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece que los organismos de protección de los derechos humanos en los estados equivalentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrán promover la inconstitucionalidad de las leyes emitidas por las legislaturas locales, que sean contrarias a los derechos aludidos.

Por otro lado, la representación y las facultades del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15 fracciones I y XI de la Ley que regula el mencionado órgano.⁵

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Veracruz, por considerarlo contrario a derechos humanos en tanto no se adecua al marco internacional en la materia, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO. Causales de improcedencia. El Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia o de sobreseimiento en el presente asunto, aunado a que las autoridades que rindieron informe no plantearon causas de improcedencia.

⁴ Foja 64 del expediente

⁵ Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional.

(...)

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

QUINTO. Estudio de fondo. La disposición impugnada tiene el siguiente contenido:

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;

En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el artículo impugnado establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables, por lo que vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, ya que contradice el mandato del numeral 16 de la Constitución Federal, el cual establece que dicha atribución corresponde exclusivamente 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.

El concepto de invalidez es fundado.

En el artículo 16, décimo segundo párrafo, constitucional se reconoce el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, y en los párrafos décimo tercero y décimo quinto de ese precepto constitucional, se

establecen las reglas para autorizar y efectuar la intervención de comunicaciones privadas:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

(...)

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

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.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

Del precepto constitucional transcrito se desprende que las comunicaciones privadas son inviolables, por lo que cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas será sancionado penalmente, con excepción de aquéllas que sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares involucrados en ellas; supuesto en el que el juez valorará su alcance, siempre y cuando tengan relación con la comisión de un delito, y no serán admitidas aquéllas comunicaciones que violen el deber de confidencialidad establecido en la ley.

Asimismo, el precepto establece la facultad exclusiva de la autoridad judicial federal para autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, siempre y cuando tal petición provenga de la autoridad federal que

faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente y, ambas funden y motiven las causas legales de la solicitud, expresando el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. De igual manera, el precepto dispone que la autoridad judicial federal no podrá otorgar la autorización para intervenir comunicaciones privadas 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.

Por último, el artículo constitucional en comento, en lo que interesa, prescribe que las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites que establezcan las leyes, de manera que, las intervenciones que no cumplan con éstos carecerán de valor probatorio.

Ahora bien, como se mencionó, el concepto de invalidez resulta fundado por lo que, para arribar a la determinación anterior, resulta importante analizar los antecedentes del artículo 16 constitucional.

El contenido del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue adicionado por el “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 16, 20, fracción I y penúltimo párrafo, 21, 22 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” publicado el tres de junio de mil novecientos noventa y seis en el Diario Oficial de la Federación, creando los párrafos noveno y décimo del precepto constitucional, quedando el texto de la siguiente manera:

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993)

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)

(ADICIONADO, D.O.F. 3 DE JULIO DE 1996)

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. 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, por escrito, 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.

(ADICIONADO, D.O.F. 3 DE JULIO DE 1996)

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.”

Del texto anterior se aprecia que, desde la publicación del Decreto referido, se incorporó al texto constitucional como derecho humano la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y las reglas para autorizar y efectuar la intervención a las comunicaciones privadas, estableciendo desde un principio los sujetos facultados para solicitar a la autoridad judicial federal la autorización para intervenir comunicaciones privadas, siendo ellos la autoridad federal que faculte la ley o el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

Del análisis del proceso de reforma constitucional, se aprecia lo siguiente:

En la iniciativa presentada el diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y seis por el poder ejecutivo y legislativo ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se aprecia la preocupación de ambos poderes por fortalecer la lucha contra la delincuencia organizada, por lo que se buscó encontrar estrategias más eficientes para detenerla. Dentro de ellas, se propuso actualizar los mecanismos e instrumentos de investigación de delitos, introduciendo, como uno de ellos, la posibilidad de intervención de medios de comunicación.

El texto de la iniciativa refleja la intención de los poderes ejecutivo y legislativo de introducir en el texto constitucional la regulación para la intervención de comunicaciones privadas, estableciendo particularmente que la autoridad competente para intervenirlas es únicamente la autoridad judicial federal y que las intervenciones deben ajustarse a los requisitos que las leyes prevean; ello, con la finalidad de limitar y restringir el uso de tal diligencia.

Sin embargo, en la iniciativa de la reforma constitucional al artículo 16, no se hace mención a los sujetos legitimados para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas, siendo necesario hacer referencia al 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.

En él se incluye la intención de los legisladores de introducir en el texto constitucional la referencia específica a que los titulares del Ministerio Público de las entidades federativas se encuentren facultados para solicitar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

ante una autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas:

“(…)

Durante el período de análisis de las iniciativas, la subcomisión redactora del dictamen, recibió a un grupo de procuradores de las entidades federativas, quienes expresaron su solicitud de que las autoridades locales, también pudieran solicitar la limitación a esta garantía individual, en el caso de delitos de orden local, aduciendo para ello que, por ejemplo, en el caso de delito de secuestro resulta por demás indispensable realizar las intervenciones telefónicas. Hemos creído prudente atenderla, pero limitándola, a que sean los titulares del ministerio público en las entidades federativas, es decir los procuradores de justicia, los únicos que puedan solicitarla y, que esta solicitud, se realice ante un miembro del Poder Judicial Federal. Por supuesto que observando todos y cada uno de los requisitos que constitucionalmente estamos estableciendo.

Al hacer esta incorporación al dictamen, fue necesario precisar quiénes pueden solicitar al Poder Judicial Federal la excepción a la garantía constitucional que estamos creando, por ello se modifica la iniciativa al siguiente tenor:

"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de una autoridad federal o del titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar..."

(...)“

De esta manera, se confirma que la facultad para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas, le

corresponde únicamente a dos sujetos: 1) a la autoridad federal que faculte la ley o, 2) al titular del Ministerio Público de las entidades federativas, es decir, en ese momento a los procuradores de justicia locales exclusivamente.

En la reforma posterior que sufrió el artículo 16 constitucional publicada el dieciocho de junio de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación, la mencionada restricción no cambió, la cual prevalece en el texto actual ya transcrito.

De conformidad con la reforma, en lo concerniente, se añadió el supuesto de excepción por el que no se sanciona penalmente a las personas que atenten contra la libertad y privacidad de las comunicaciones privadas, cuando verifica que las comunicaciones sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares involucrados en ellas; supuesto en el que el juez valorará su alcance, siempre y cuando tengan relación con la comisión de un delito y, además se establece que no serán admitidas aquellas comunicaciones que violen el deber de confidencialidad establecido en la ley.

En ese sentido, el décimo tercer párrafo del artículo 16 constitucional que faculta a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas quedó intocado, por lo que los únicos que pueden solicitar aquélla son la autoridad federal que faculte la ley o el titular del Ministerio Público de las entidades federativas, sin que exista la posibilidad de atribuir o delegar esa facultad reservada a esos funcionarios.

Para determinar si el artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el veinte de agosto de dos mil dieciocho, es contrario a la Constitución Federal, debe

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

analizarse quién es el titular del Ministerio Público en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Previamente, cabe precisar que mediante “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron diversos preceptos de la Constitución Federal, incluidos el artículo 102, agregando que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República, modificando así su nombre.⁶

Tal denominación fue adoptada por el constituyente del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues de la lectura del artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁷, se desprende que el Ministerio Público de ese Estado está a cargo de un órgano constitucional autónomo, que se encuentra regulado en el artículo 67, fracción I, del mencionado ordenamiento⁸; estableciendo este precepto

⁶ TRANSITORIOS

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo primero de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República.

⁷ Artículo 52. El Ministerio Público en el Estado está a cargo de un órgano constitucional autónomo en los términos del artículo 67 fracción I de esta Constitución.

(...)

⁸ Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

(...)

Estos Organismos desarrollarán las actividades estatales siguientes:

que la actividad estatal de procuración de justicia y vigilancia del cumplimiento de las leyes, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Federal dirigidas a la actuación del Ministerio Público, para ejercer acciones en contra de los infractores de la ley, así como aquellas para la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de las víctimas del ilícito cometido, está a cargo del organismo autónomo de la entidad federativa denominado Fiscalía General.

Asimismo, en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 67 en mención, se establecen los principios y bases que deben regir en la función de procurar justicia de la Fiscalía General de la entidad federativa, disponiendo el inciso a) de dicha fracción, que el titular de la función de procurar justicia del Ministerio Público será el Fiscal General del Estado, quien contará para el ejercicio de sus funciones con los fiscales auxiliares, agentes, policía ministerial y demás personal en los términos que disponga la ley.

Por todo lo anterior, 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 tal, en el presente caso, de conformidad con la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Fiscal General del Estado.

I. La procuración de justicia y la vigilancia del cumplimiento de las leyes, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución federal que rigen la actuación del ministerio público, para ejercer las acciones correspondientes en contra de los infractores de la ley, así como las que tengan por objeto la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de la víctima del acto ilícito.

(...)

La función de procurar justicia encomendada a la Fiscalía General, se regirá por los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, de acuerdo con las siguientes bases:

a) El titular de la función del Ministerio Público ejercida por este órgano autónomo será el Fiscal General del Estado quien, para el ejercicio de sus funciones, contará con los fiscales auxiliares, agentes, policía ministerial y demás personal, que estará bajo su autoridad y mando directo, en los términos que establezca la ley, la cual señalará los requisitos y, en su caso, el procedimiento para los nombramientos, sustituciones y remociones. (...)"

Por tanto, si el artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dispone que la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General del Estado tiene la atribución de solicitar a la autoridad competente la autorización para la intervención de comunicaciones privadas, resulta incuestionable su inconstitucionalidad.

No pasa inadvertido a este Alto Tribunal que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, dispone en el artículo 70 las atribuciones que le corresponden en el ámbito de su competencia a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría, incorporando dentro de ellas, la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones en términos de las disposiciones aplicables⁹. Asimismo, el precepto siguiente de la propia ley, establece que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70 ya mencionado.¹⁰

Sin embargo, ello no puede traducirse en que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas cuenten con dicha atribución,

⁹ “Artículo 70. La Fiscalía Especializada de la Procuraduría 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;

(...)”

¹⁰ “Artículo 71. Las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo anterior.

Las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben remitir inmediatamente a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría los expedientes de los que conozcan cuando se actualicen los supuestos previstos en el artículo 24 de la presente Ley, o iniciar inmediatamente la carpeta de investigación, cuando el asunto no esté contemplado expresamente como competencia de la Federación.”

ya que la Constitución Federal en el párrafo decimotercero del artículo 16, dispone expresamente el sujeto legitimado, en caso de delitos locales, para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas, recayendo únicamente en el titular del Ministerio Público de la entidad federativa. Luego, el mandato contenido en la ley general no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 constitucional.

Además, no pasa inadvertido que este Tribunal Pleno¹¹ y las Salas¹² de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han emitido diversos criterios en torno a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y su

¹¹ - Acción de inconstitucionalidad 32/2012, fallada en sesión de dieciséis de enero de dos mil catorce por mayoría de ocho votos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra; en lo que respecta a la declaración de validez del artículo 133 Quáter del Código Federal de Procedimientos Penales que preveía la facultad del Procurador General de la República o de los servidores públicos en quienes la delegue, de solicitar a los concesionarios o permisionarios del servicio de telecomunicaciones la localización geográfica, en tiempo real de los equipos de comunicación asociados a una línea relacionada con la investigación en materia de desaparición forzada, delitos contra la salud, secuestro, extorsión o amenazas ; ello, en razón de que tal medida no afecta la vida privada de las personas y en el supuesto de considerarse así, la medida se encuentra constitucionalmente justificada.

- Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, falladas en sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 303, primer párrafo del Código Nacional de Procedimientos Penales, por mayoría de ocho votos. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. Lo anterior, pues se consideró que precepto transgrede el principio de legalidad, ya que no cumplió con el test de proporcionalidad, en tanto que no establece los supuestos excepcionales en que la geolocalización puede utilizarse por el Ministerio Público.

- “INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL. LAS GRABACIONES DERIVADAS DE UN ACTO DE ESA NATURALEZA CONSTITUYEN PRUEBAS ILÍCITAS QUE POR MANDATO EXPRESO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL CARECEN DE TODO VALOR PROBATORIO.” [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Abril de 2008; Pág. 6. P. XXXIII/2008.

¹²- La Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 1621/2010 en sesión de quince de junio de dos mil once por unanimidad de cinco votos. Dicho asunto versó sobre la admisión y valoración de pruebas ofrecidas en un juicio en contravención al derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

- La Segunda Sala al fallar:

- El amparo en revisión 2/2000 en sesión de once de octubre de dos mil por unanimidad de cuatro votos. Ausente el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán. Dicho asunto versó sobre la valoración de pruebas ofrecidas en un juicio por un particular mediante la grabación realizada de una conversación telefónica de la que no forma parte.
- El amparo en revisión 937/2015, en sesión de trece de abril de dos mil dieciséis por unanimidad de cuatro votos. Ausente el señor Ministro Alberto Pérez Dayán. Dicho asunto versó sobre la constitucionalidad del artículo 190, fracciones I y II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.
- El amparo en revisión 964/2015, en sesión de cuatro de mayo de dos mil dieciséis por unanimidad de cinco votos. Dicho asunto versó sobre la constitucionalidad de los artículos 189 y 190, fracción I, II y III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.

intervención; sin embargo, no existen criterios que resuelvan de manera específica el tema en cuestión, correspondiente a determinar quiénes son los sujetos legitimados para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas, específicamente relacionado a la autoridad local competente para tal efecto.

En consecuencia, el artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es inconstitucional, pues le atribuye a su Fiscalía Especializada una facultad que por mandato expreso del artículo 16 constitucional le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, al titular de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEXTO. Efectos. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional¹³, la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, surtirá efectos retroactivos al diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el Decreto que contiene dicho precepto, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta

¹³ 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.

sentencia al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, para los efectos retroactivos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria, en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz. 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 nueve votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá por razones diferentes, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil dieciocho.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia, y 3) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistentes en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

dicha entidad federativa, así como al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve previo aviso a la Presidencia.

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

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

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018. PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.** Fallada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, en el siguiente sentido: **PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, para los efectos retroactivos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria, en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. **TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **CONSTE.**

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2018

En sesión pública de siete de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 77/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en contra del artículo 54, fracción VIII, de la Ley número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz. La pregunta radicó en saber si es constitucional la facultad de la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas solicitar a la autoridad judicial la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

I. Postura mayoritaria

El Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo impugnado porque la facultad para solicitar a la autoridad judicial federal la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, al titular de la Fiscalía General del Estado de Veracruz y no a la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas de la entidad.

Para llegar a tal determinación, se analizó el contenido del artículo 16 de la Constitución Federal, así como la exposición de motivos del mismo en contraste con el artículo 54, fracción VIII, de la Ley número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, concluyéndose que, de conformidad con el artículo 67, fracción I de la Constitución local, el Fiscal General del Estado es el titular de la función

de procuración de justicia. Por ende, el único facultado en la entidad para solicitar la autorización de intervención de las comunicaciones privadas, sin que exista la posibilidad de delegar esa facultad.

II. Razones de la concurrencia

La concurrencia radica en que si bien estoy de acuerdo con la declaratoria de invalidez, en mi opinión, advierto una violación constitucional de índole competencial cuyo estudio es preferente respecto del planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que el legislador estatal legisló en materia procedimental penal, sin tener competencia para ello.

En efecto, el precepto impugnado regula una materia procesal penal, pues se refiere a la facultad para solicitar la autorización de intervenciones de comunicaciones privadas, en torno a la etapa de investigación¹⁴, por lo que, al ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión de ningún modo puede ser regulada por las legislaturas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, pues desde la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (nueve de octubre de dos mil trece –artículo segundo transitorio–), las entidades federativas ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, sino que únicamente están facultadas para seguir aplicando la

¹⁴ De manera ilustrativa, es de señalar que el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente, en su Capítulo III, denominado “técnicas de investigación”, en su artículo 252, establece una serie de actuaciones en la investigación que requieren autorización previa del Juez de control, entre ellos, la intervención de comunicaciones privadas. Asimismo, los artículos 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301 y 302 establecen quienes son los sujetos legitimados para solicitarla, lo que implica las posibilidades del sistema de comunicación a intervenir, el plazo que tiene el Juez para resolver la solicitud, las responsabilidades de los servidores públicos para su ejecución, los requisitos que deberá contener dicha solicitud, el plazo de la intervención, el contenido que deberá tener la resolución judicial que autoriza la intervención, esto es, las características de la intervención, sus modalidades, límites y modos específicos de colaboración por parte de las instituciones privadas y públicas.

legislación estatal, hasta que entrará en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero bajo ninguna circunstancia podían expedir legislación que involucrara el procedimiento penal.

Además, lo previsto en el artículo impugnado no involucra regulación complementaria necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, dentro de un contexto penal, que implica necesariamente el desarrollo de una técnica de investigación¹⁵.

En estas condiciones, la falta de competencia para legislar en una materia que es exclusiva del Congreso de la Unión es la que debió sostenerse en las consideraciones de la sentencia.

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Lic. Rafael Coello Cetina
Secretario General de Acuerdos de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación

OCC/JJZ

¹⁵ Sobre la normatividad complementaria cabe señalar que el Tribunal Pleno la ha entendido como de carácter instrumental, esto es, como algo necesario para poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, o cuestiones necesarias para implementar o llevar algo a cabo. Se ha precisado incluso que la autorización de emitir legislación instrumental, de ninguna manera autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas imprevistas en el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, o bien a recomponer las figuras ya existentes con nuevas condiciones para su realización, se trata sólo de la expedición de las normas necesarias para la instrumentación del sistema. Al respecto podemos citar la acción de inconstitucionalidad 102/2014, entre otras, resuelta el 16 de mayo de 2017.

