

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro,
Demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelín Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

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 y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Baja California Sur.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur.

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

Los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida a través del Decreto 2621, publicado el 16 de agosto de 2019, en el Boletín Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, preceptos que a la literalidad establecen:

“Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

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

(...);

VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables;”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la 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 Norma Fundamental; 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los numerales precisado en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada el 16 de agosto de 2019 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, a través del Decreto 2621, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 17 de agosto de 2019, al domingo 15 de septiembre del mismo año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del

citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones 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 las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“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; (...).”

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de este Organismo Nacional, en los términos del primer párrafo 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 representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15,

fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

De la Ley:

“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, y (...).”*

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

De forma preliminar, conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad por parte de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no busca, en ningún caso, atacar a las instituciones o debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar la totalidad del orden jurídico y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, la finalidad pretendida consiste en que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y, por otro, que el actuar de la autoridad respectiva se encuentre limitado y acotado.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional –consciente de su papel– pone el tema a su conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar el derecho fundamental de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, reconocidos en nuestra Ley Fundamental. Asimismo, esta Comisión Nacional estima fundamental evitar que las normas que son emitidas por autoridades que no se encuentran habilitadas para ello, generen un resquicio de impunidad.

Es decir, se pretende, con la presente impugnación generar un marco normativo sano congruente y armónico, de manera que garantice el acceso a la justicia a las víctimas del ilícito de desaparición forzada.

Concretamente, esta Comisión Nacional estima que los diversos artículos de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, señalados en el apartado III del presente ocurso, vulneran el derecho y principio constitucionales que fueron mencionados.

En principio, el artículo 6 de la ley impugnada establece la supletoriedad de la Ley General en materia de Desaparición Forzada y del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cual no puede configurarse de esta forma por las legislaturas locales, toda vez que la citada Ley General es la que define el contenido de la local, siendo aplicable en primer lugar.

Por lo que hace al Código adjetivo nacional, tampoco puede preverse como supletorio, ya que la ley general de la materia es la que prevé la supletoriedad del referido Código respecto de sus disposiciones.

Por su parte, el artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, prevé como una atribución a la Fiscalía estatal de personas desaparecidas el poder solicitar la intervención de las comunicaciones privadas.

En contraste, el artículo 16 constitucional, establece que las comunicaciones privadas son inviolables, y señala textualmente 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, puede autorizar la intervención de cualquier comunicación privada**”*.

Por lo anterior, quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en el ámbito local, es el titular del Ministerio Público de la entidad federativa.

Es decir, la disposición impugnada genera inseguridad jurídica pues, conforme a la Constitución Federal la facultad de solicitar intervenciones en las comunicaciones privadas en el ámbito local es exclusiva del **Titular del Ministerio Público**, lo cual se traduce en una violación al derecho de seguridad jurídica que, entre sus consecuencias, propicia un retraso significativo en la investigación de los delitos relacionados con la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, transgrediendo así los derechos de las víctimas.

Por tanto, se somete a consideración de ese Alto Tribunal la constitucionalidad de las disposiciones de referencia, toda vez su contenido transgrede derechos fundamentales, como se demostrará en los conceptos de invalidez correspondientes.

No obstante, lo anterior, este Organismo Autónomo hace un reconocimiento al Congreso del Estado de Baja California Sur por su labor legislativa para establecer las disposiciones necesarias para la operatividad de la Ley General relativa al combate contra los delitos de desaparición forzada de personas; sin embargo, es fundamental que dicha labor no se aleje del marco constitucional y legal establecido.

En ese sentido, la presente impugnación pretende contribuir a la investigación, prosecución y sanción de los delitos de desaparición forzada de personas, así como la cometida por particulares, a través de una regulación apegada y respetuosa de los principios y derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional].

X. Concepto de invalidez

PRIMERO. El artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, al establecer la supletoriedad de la Ley General en la materia y del Código Nacional de Procedimientos Penales, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es la que define el contenido de la local, siendo aplicable en primer lugar y no supletoriamente.

Por lo que hace al código adjetivo penal nacional, tampoco puede preverse como supletorio, ya que es el Código único en la materia.

En el presente concepto de invalidez, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur es contrario al parámetro de regularidad constitucional, al prever una indebida supletoriedad normativa de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y el Código Nacional de

Procedimientos Penales, lo cual vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por ello, en un primer apartado, se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. Posteriormente, se analizará la indebida supletoriedad normativa prevista en el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur y la transgresión que al derecho y principio ya referidos.

A. Seguridad jurídica y principio de legalidad

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

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

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

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

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

Lo anterior, toda vez que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos 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 tanto, la actuación de las autoridades deben estar determinadas y consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

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

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

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

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

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

En esa virtud, el sistema competencial que rige el estado federal mexicano prevé en que todo aquello que no están expresamente concedido por la Ley Suprema a los funcionarios federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.¹

Consecuentemente, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, sólo pueden legislar en todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que están fuera de su ámbito de competencia.

¹ “**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

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

En el caso concreto, esta Comisión Nacional considera que se actualiza una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez que el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares del Estado de Baja California, establece una indebida supletoriedad normativa respecto de ordenamientos como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En este punto resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Norma Fundamental, que a la letra dispone:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

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

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; (...).”

De lo anterior, se desprende con claridad que es facultad del Congreso de la Unión expedir la Ley General en materia de desaparición de personas, en la que debe establecer, como mínimo, lo siguiente:

- a) Los tipos penales y sus sanciones.
- b) La distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.
- c) Las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

De esta manera se facultó constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir una ley general en los términos señalados, manteniendo solamente aquellas facultades que el legislador federal les otorgue conforme al régimen de concurrencia y coordinación.

En este orden de ideas, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual, de conformidad con su artículo 2º, tiene por objeto:

- “I. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta Ley;*
- II. Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;*
- III. Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;*
- IV. Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas;*
- V. Garantizar la protección integral de los derechos de las Personas Desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; así como la atención, la asistencia, la protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición, en términos de esta Ley y la legislación aplicable;*
- VI. Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y*
- VII. Establecer la forma de participación de los Familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas; así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación, de manera que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias.”*

De lo anterior se desprende que, si bien las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos, en los supuestos

que no le correspondan a la Federación², la propia Ley General establece categóricamente, conforme a su artículo 6°, que son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte, con lo cual no se deja margen de regulación, ni siquiera procesal, a las entidades federativas en este aspecto.

Ahora bien, el artículo 6 de la ley impugnada señala lo siguiente:

“Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”

En este orden de ideas, no resulta congruente con el sistema normativo que la norma estatal prevea que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada

² **Artículo 24.** La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades federales cuando:

I. Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta Ley;

II. Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación;

III. Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier Tratado Internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley;

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la Entidad Federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, o

V. Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participó una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada.

La víctima podrá pedir al Ministerio Público de la Federación que solicite la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada.”

Artículo 25. La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta Ley, corresponderá a las autoridades de las Entidades Federativas en los casos no previstos en el artículo anterior.”

de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sea supletoria de la local.

Ello en razón de que es la propia Ley General la que define el contenido de la local, siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

Así, únicamente el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

Por lo tanto, no es admisible que la legislatura estatal haya dispuesto que en primer término serán aplicables las normas que expidió y, de manera supletoria, aquéllas que emitió el Congreso Federal en uso de su facultad constitucional exclusiva, toda vez que es este último órgano legislativo quien define, por conducto de la ley general correspondiente, el parámetro de actuación que tienen los legisladores de las entidades federativas.

En el mismo sentido, la ley local tampoco puede prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la legislación en materia de desaparición de personas del estado de Baja California Sur, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual prevé, en el artículo 73 fracción XXI inciso c), la supletoriedad del referido Código respecto de sus disposiciones.

Bajo esta tesitura, el Congreso de Baja California Sur no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas, es decir, que tanto la Ley General de la materia como el Código Nacional de Procedimientos Penales sean aplicables solamente en lo no

previsto por la ley local, sujetando la operación del sistema normativo establecido por la legislación general y nacional a una ley de rango inferior.

Se reitera, la legislación general y nacional de las materias de desaparición de personas y procesal penal, respectivamente, no pueden ser supletorias de las leyes locales, al ser precisamente éstas dos primeras, en sus respectivos ámbitos de aplicación, las que definen el contenido de las locales, por lo cual los operadores jurídicos deben aplicarlas de manera directa respecto de las cuestiones que le son propias.

A efecto de robustecer lo anterior, resulta ilustrativo y aplicable el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad **22/2015** y su acumulada **23/2015**³, del cual se desprende que tanto las leyes generales como el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden preverse como supletorios de una ley local, por virtud de haberse expedido en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión, pues a las entidades federativas no tienen la potestad para regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que ya se encuentran regulados en la legislación nacional de la materia.

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

Por lo anterior, el artículo 6 impugnado de la ley que nos ocupa, infringe la Norma Fundamental al vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de las personas, toda vez que trasgrede la esfera competencial que la Constitución otorga para legislar, al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, resuelta el cuatro de junio del dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., páginas 27 y 28.

SEGUNDO. El artículo 58, fracción VIII de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada, solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

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

Como se indicó en la parte introductoria de la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, la finalidad que se persigue es evitar afectaciones a los derechos de las víctimas del delito grave de desaparición forzada de personas en el Estado de Baja California Sur.

Para este Organismo Nacional resulta fundamental contar con un marco jurídico adecuado y compatible con la Constitución Federal que permita la prevención de dicho ilícito internacional, así como su adecuada investigación y sanción, de forma que se garantice a las víctimas del mismo una reparación integral.

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

De tal manera que, conscientes de la trascendencia del tema en el contexto de nuestra sociedad mexicana, esta Comisión Nacional está a favor de que se cuente con el máximo de las herramientas en la investigación de las desapariciones forzadas, pero para ello, es importante que estén apegadas el texto Constitucional para evitar así que se pudieran generar resquicios de impunidad.

En el caso específico, esta Comisión Nacional considera que el artículo 54, fracción VIII de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, contradice el artículo 16 de la Constitución Federal.

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

El texto de la norma impugnada es el siguiente:

*“Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:
(...);
VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables;
(...).”*

Como se puede apreciar de la transcripción, la norma que se impugna prevé como una de las atribuciones de la Fiscalía de Personas Desaparecidas el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.

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

Para mayor precisión, se debe analizar el contenido del texto constitucional a la luz de la ley de cuya inconstitucionalidad se reclama y en donde se precisa lo siguiente:

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

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

Contrario al precepto constitucional en cita, la fracción VIII del artículo 54 de la ley que se impugna, permite que la Fiscalía Especializada del Estado de Baja California Sur pueda **solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas**, lo que transgrede lo previsto en el artículo 16 del máximo ordenamiento constitucional.

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

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

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

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

Por estos motivos, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma impugnada vulnera el derecho humano de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, pues transgrede los artículos 14 y 16 de nuestro Máximo ordenamiento Constitucional, así como el numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para sustentar lo anterior, como se preció en el primer concepto de invalidez, y en obvio de repeticiones innecesarias, los preceptos 14 y 16 de la Constitución Federal, reconocen el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, cuya transgresión se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal o cuando lo realiza de una forma alejada a lo señalado por la Constitución y las leyes secundarias que resulten conformes a la misma. O bien, cuando las autoridades conducen su actuar con base en disposiciones legislativas que contradicen el texto constitucional.

Así, en el supuesto que nos ocupa, la transgresión al principio de legalidad y al derecho de seguridad jurídica se actualiza en razón de que **la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.**

En estricto sentido, esta Comisión Nacional, considera vital que en una Ley tan importante como lo es la presente en materia de desaparición de personas, debe ser lo más clara posible, máxime que el objetivo tal ordenamiento es garantizar la protección integral de los derechos de las víctimas de ese ilícito internacional.

Por ello, la presente impugnación no solo tiene la finalidad de evitar vulnerar el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, si no también, de impedir dilaciones en el procedimiento de búsqueda de personas desaparecidas, que tengan como consecuencia la violación de los derechos de las víctimas directas e indirectas.

No pasa inadvertido para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, el artículo 70, fracción VIII⁴ 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...;”*

Así como, el artículo 71⁵ de la misma Ley señala que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70. Es decir, podría interpretarse que la Ley General, mandata que las Fiscalías Especializadas Locales tengan la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

⁴ **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;

(...)

⁵ **Artículo 71.** Las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo anterior.

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

En ese orden de ideas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos busca que las normas que regulan las herramientas de investigación en materia de Desaparición Forzada de Personas sean eficaces y cumplan el objetivo para el cual fueron creadas pues ello constituye una de las garantías principales con las que cuentan las víctimas indirectas para conocer el paradero de las víctimas directas y que se sancione a los responsables.

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

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante Decreto 2621 publicado el 16 de agosto de 2019 en el Boletín Oficial de esa entidad federativa.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén

relacionadas, por cuestión de efectos, 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, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo

Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Bajo esa tesitura, la presente acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.3, “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad cobran trascendencia, toda vez que con su reconocimiento se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante.

Por tanto, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas gocen de seguridad jurídica como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Por lo anterior, las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad; a su vez, para los objetivos planteados en la agenda 2030, al determinar como norma supletoria de la ley local a la Ley General de la materia y al Código Nacional de Procedimientos Penales; así como al establecer como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada, solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente 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.⁶ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁷ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur del 16 de agosto de 2019, que contiene el Decreto 2621 por el que se expidió la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para esa entidad. (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras 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 Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

⁶ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: "**HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).**"

⁷ "Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)."

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

Ciudad de México, a 17 de septiembre de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS