

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
104/2019  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
SECRETARIOS: OLIVER CHAIM CAMACHO  
JAVIER EDUARDO ESTREVER RAMOS**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Que resuelve la acción de inconstitucionalidad 104/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su Presidente Luis Raúl González Pérez, quien solicitó la invalidez de los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.

**I. TRÁMITE**

1. **Demanda.** Mediante escrito que se recibió el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad.
2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur.

---

<sup>1</sup> Página 26 vuelta del cuaderno en que se actúa.

3. **Normas generales cuya invalidez se reclama:** Se impugna la validez de los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.
4. **Preceptos violados.** Se señalaron como preceptos violados los artículos 1, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todos ellos en relación con el derecho a la seguridad jurídica, al principio de legalidad y a la obligación del Estado de promover, respetar y garantizar los derechos humanos.
5. **Concepto de invalidez.** El promovente hizo valer dos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, manifestó lo siguiente:

En el **primero de ellos** se pronunció en relación con el contenido del artículo 6 de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, pues consideró que 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, conforme a lo que sigue:

- En principio, señaló que 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. El Código Nacional de Procedimientos Penales tampoco puede preverse como supletorio ya que es el código único de la materia.
- Luego, indicó, de la interpretación armónica y congruente de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, sobre ellos descansa el sistema jurídico mexicano y buscan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre que lo coloque en un estado de indefensión.
- Su contenido, en esencia, radica en que los gobernados sepan “a qué atenerse” y por ende, conlleva una protección a actos arbitrarios de la autoridad, es decir, la *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.

- Es principio general de derecho que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza, por ende, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de la norma, caso contrario dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

- Consideró que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se pueden ver 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 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; y, c) cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

- Además, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

- Por ende, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, solo pueden legislar en todo aquello que no está expresamente concedido al Congreso de la Unión pues de lo contrario transgreden el orden constitucional al realizar actos que están fuera de su competencia.

- Expuesto lo anterior, la demandante consideró que el contenido del artículo controvertido actualiza una infracción al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez que 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.

- Para ello, retomó el contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la norma fundamental<sup>2</sup> y puntualizó que de su

---

<sup>2</sup> "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.

contenido 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; y, c) las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Y se mantuvieron solamente aquellas facultades que el legislador federal les otorgó conforme al régimen de concurrencia y coordinación.

- 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 el Sistema Nacional de búsqueda de personas de la que destacó el contenido del artículo 2<sup>3</sup>, pues indicó que de él 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 Federación, 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.

---

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

<sup>3</sup> “Artículo 2...

*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”.*

- Con base en ello, indicó, no resulta congruente con el sistema normativo que la norma estatal prevea que la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de búsqueda de personas, sea supletoria de la local. Lo anterior, puesto que la Ley General 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
- En mérito de ello, 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.
- Similares consideraciones, dijo, son aplicables a la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, puesto que la legislación local 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), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Es por ello que el Congreso de Baja California Sur no está 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, las legislaciones nacionales 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
- Para respaldar sus anteriores argumentos, la demandante, recordó que este Tribunal Pleno ya ha emitido pronunciamientos relativos en la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, los que consideró aplicables.

- Con base en ello, agregó, el artículo 6 impugnado 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.

En el **segundo concepto de invalidez**, el denunciante procedió al análisis del contenido del 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, en la que se establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

Esencialmente, estima, dicha disposición vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad puesto que es contraria al contenido del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se establece que esa atribución, en el ámbito local, corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa. En síntesis, indicó:

- La determinación del legislador local de otorgar a la Fiscalía de personas desaparecidas la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas es contraria a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lejos de constituir una contradicción con el texto constitucional puede implicar un obstáculo y una dilación para la adecuada investigación y sanción del delito de desaparición forzada de personas.
- Lo anterior, en virtud de que dicha facultad es exclusiva de 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 (autorizar la intervención de cualquier comunicación privada).
- Es decir, de la comparación entre el texto constitucional y el del ordenamiento local que por esta vía se impugna, se obtiene que la Carta Magna indica 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.

- Por su parte, la ley especial local 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.
- Con base en ello, concluye, la disposición impugnada transgrede lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puesto que en todo caso, de conformidad con la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, la Titularidad del Ministerio Público en esta entidad federal recae en el Procurador General de Justicia, hoy Fiscal General, era el único facultado para tales efectos, tal y como se precisa en el artículo 85, letra A)<sup>4</sup> y no puede considerarse propia de la Fiscalía de personas desaparecidas por no estar facultada por la Carta Magna.
- Lo anterior, agregó, sin que pase 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<sup>5</sup>, 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...;”*.
- Y el diverso arábigo 71 de ese ordenamiento<sup>6</sup> señala que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar, al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70 antes referido.
- Sin embargo, la correcta interpretación de esas disposiciones debe ser, aseveró, conforme al artículo 16 del texto constitucional, 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.

Por último, para robustecer sus consideraciones, la accionante aseveró que las normas impugnadas constituyen una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como para alcanzar los objetivos planteados en la

---

<sup>4</sup> “Artículo 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...”

<sup>5</sup> “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;...”

<sup>6</sup> “Artículo 71. Las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo anterior”.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019

resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada el veinticinco de septiembre de dos mil quince, denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

6. **Admisión y trámite.** En relación con la instrucción del asunto, destaca que recibida la demanda de acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente **104/2019**, designando como instructor del asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales<sup>7</sup>.
7. En esa data, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo, requirió al Poder Legislativo de esa entidad a enviar copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, a su vez, requirió al Poder Ejecutivo a exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente<sup>8</sup>.
8. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:
9. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur.** A través de escrito recibido el veintidós de octubre de dos mil diecinueve<sup>9</sup>, Miguel Ángel Esquinca Kuri, quien se ostentó como Subsecretario de la Consejería Jurídica dependiente de la Secretaría General de Gobierno de esa entidad en representación del Gobernador del Estado de Baja California Sur, señaló que es cierto que publicó el Decreto 2621 en el que se emitió la Ley de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para ese Estado y se adicionan

---

<sup>7</sup> Página 32 del cuaderno en que se actúa.

<sup>8</sup> *Ibidem*, páginas 33 a 36.

<sup>9</sup> *Ibidem*, páginas 69 y 70.

o derogan diversas disposiciones del Código Penal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa.

10. Lo anterior, agregó, se materializó en el Boletín Oficial extraordinario de dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, tomo XLVI, número 36 y que de conformidad con sus artículos transitorios entró en vigor al día siguiente de tal acto.

11. **Informe del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo de la Entidad, a través del Oficial Mayor, Rubén Atilio Perea de la Peña, por escrito recibido el seis de noviembre de dos mil diecinueve<sup>10</sup>, rindió informe en el que argumentó:

- a) Que las normas impugnadas fueron emitidas por el Poder Legislativo que representa, aprobadas en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil diecinueve y expedidas a través del Decreto 2621.
- b) En relación con el primer concepto de invalidez informó que estiman que le asiste la razón a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- c) Por lo que hace al segundo de ellos, estima que debe declararse infundado y, por lo tanto, desestimar las alegaciones del demandante.

Aseguró que, si bien la interpretación del contenido del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur pudiera hacerse a la luz del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y concluir que no tiene facultades expresas para solicitarla, cierto es que no debe soslayarse que dicha fiscalía depende directamente del Procurador General de Justicia del Estado de Baja California Sur quien representa al Ministerio Público y por ese solo hecho, la fiscalía especializada puede, por conducto de su superior jerárquico, solicitar al juez federal la intervención de comunicaciones en términos de los ordinales 52 y 53 de la legislación local en comento en concordancia con los arábigos 6, 12, 13, 20 y 79 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.

---

<sup>10</sup> *Ibídem*, páginas 107 a 120.

Es por ello que la solicitud que formule debe considerarse válida puesto que lo hace en el desempeño de sus funciones y con el objeto de desempeñar a cabalidad su encomienda. En esa línea, un juez federal no aceptará solicitud, ni obsequiará orden para intervenir comunicaciones privadas si ésta no es formulada por el Procurador General de Justicia quien preside el ministerio público y ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría, entre ellos, la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y delitos vinculados.

Por ende, la falta de disposición expresa no implica que se vulnera la norma constitucional federal, pues como lo expuso, el Procurador, de quien depende la fiscalía, puede hacer la petición para cumplir a cabalidad la tarea de procurar justicia a través de la institución del ministerio público con lo que se cumple lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el no vulnerar el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la norma impugnada debe declararse válida.

**12. Cierre de la instrucción.** Realizado el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de cuatro de febrero de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución<sup>11</sup>.

## **II. COMPETENCIA**

**13.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>12</sup>, toda

---

<sup>11</sup> *Ibíd*em, página 549.

<sup>12</sup> "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

vez que se plantea la posible infracción de disposiciones de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur a artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### III. OPORTUNIDAD

14. El artículo 60 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal<sup>13</sup> dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles. En el caso de que el último día del plazo sea inhábil, podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
15. En el caso, se controvierten artículos de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, reformados mediante Decreto 2621 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.
16. Así, el plazo para impugnarlo transcurrió del diecisiete de agosto al quince de septiembre de dos mil diecinueve pero, al ser día inhábil, el plazo concluyó el diecisiete de septiembre de ese año, puesto que también fue inhábil el dieciséis de ese mes y año.

---

*organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas...*

*“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...”*

<sup>13</sup> *“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.*

*En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019

17. Por lo que, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, se arriba al convencimiento de que es oportuna.

### IV. LEGITIMACIÓN

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que este medio de control podrá iniciarse por la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano legitimado para impugnar leyes de las entidades federativas que estime violatorias de derechos humanos.

19. Así, el escrito inicial fue signado por Luis Raúl González Pérez, quien acreditó su personalidad con copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que lo reconoce como el Presidente de dicha Comisión<sup>14</sup>.

20. Ahora bien, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, el promovente debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados.

21. Por tanto, si el artículo 15, fracción XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>15</sup> confiere a su Presidente la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad, es de concluirse que este medio de control constitucional fue promovido por un órgano legitimado a través de su representante.

### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

22. Las partes no hicieron valer causales de improcedencia y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte de oficio la actualización de alguna.

---

<sup>14</sup> Página 49 del cuaderno en que se actúa.

<sup>15</sup> "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

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

23. Adquiere relevancia señalar que las normas impugnadas fueron objeto de una reforma posterior a la que se analiza en la presente acción.

24. En efecto, el veinte de enero de dos mil veinte se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el Decreto 2698 por el que se reforman 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<sup>16</sup>.

25. Los textos impugnados quedaron en los siguientes términos:

Texto a partir del Decreto 2621 (impugnado)	Texto a partir de la reforma publicada el 20 de enero de 2020 Decreto 2698
<p><b>“Artículo 6°.</b> En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en <b>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”.</b></p>	<p><b>“Artículo 6°.</b> En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en <b>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.”</b></p>

<sup>16</sup> Al respecto se hace constar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra el Decreto 2698 por considerar que las disposiciones reformadas atentan contra lo dispuesto por los artículos 1, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todos ellos en relación con el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad. La demanda se radicó y admitió con el consecutivo 114/2020 y en la actualidad se encuentra en trámite.

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

26. De lo anterior, se obtiene que el legislador local, por medio del Decreto 2698, modificó el contenido de los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur.

27. En el caso del primero de los numerales en comento, decidió suprimir la aplicación supletoria de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sin embargo, en el texto que actualmente se encuentra vigente, el Código Penal Federal y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte continúan siendo instrumentos jurídicos a los que los destinatarios de esa Ley pueden acudir para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes.

28. Ahora, en el caso del artículo 54, fracción VIII, el constituyente local decidió puntualizar que la Fiscalía Especializada seguirá contando con la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones pero en su texto vigente puntualizó que ello atenderá a lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.

29. Es de señalarse que conforme al artículo primero transitorio del Decreto 2698 la vigencia de esa modificación inició al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, es decir, el martes veintiuno de enero de la presente anualidad.

30. Sin embargo, se estima que en atención a la naturaleza penal de las disposiciones legales combatidas, no es dable estimar alguna causa de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad con motivo de la publicación de la reforma en comentario<sup>17</sup>.

31. Máxime que, ante una eventual declaratoria de invalidez, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción III, párrafo segundo y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria podrían generarse efectos retroactivos.

32. Consecuentemente, procede el análisis de los conceptos de invalidez.

---

<sup>17</sup> En apoyo a esas consideraciones se invoca la tesis IV/2014 sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece en la página 227 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, Décima Época, dada a conocer bajo los siguientes términos:

*“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia”.*

## VI. ESTUDIO

33. Como se ha relatado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la regularidad constitucional de los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur; por ende, se procede al análisis de los conceptos de invalidez formulados, lo que se hace en los siguientes términos.

### **I. Análisis de la constitucionalidad del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur**

34. La disposición legal en comento, indica:

*“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;...”*

35. Sustancialmente, la accionante estima que esa disposición legal es contraria al contenido del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas únicamente le corresponde a la autoridad federal facultada por la ley o al titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, y no a la Fiscalía Especializada del Estado.

36. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba al convencimiento de que ese concepto de invalidez es **fundado**.

37. Para ello, es oportuno señalar que este Tribunal Constitucional retoma las consideraciones expuestas al resolver las Acciones de

Inconstitucionalidad 77/2018<sup>18</sup> y 5/2019<sup>19</sup>, en las que se analizaron disposiciones de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, respectivamente, cuyo contenido es similar a la norma que ahora se estudia y que también fueron confrontados con lo dispuesto por el artículo 16 de la Carta Magna.

38. En ambos casos se analizó el contenido y desarrollo del arábigo en comento del pacto federal y se destacó que entre otros aspectos, reconoce el derecho a la inviolabilidad de comunicaciones privadas; de igual forma, puntualiza los requisitos para autorizar y efectuar la intervención de comunicaciones privadas<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Resuelta en sesión correspondiente al once de noviembre de dos mil diecinueve por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá (quien formuló voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio 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.

<sup>19</sup> Aprobado en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (lo que hizo con voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales (los dos últimos por diversos argumentos), respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 58, fracción XI, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto Número 155, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>20</sup> *“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.*

...

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

*Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando 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.*

*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.*

39. Lo anterior, puesto que la evolución legislativa ha dejado patente 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 pero a la vez, fortaleciendo las herramientas y estrategias para enfrentar la delincuencia.
40. Ahora, en relación con los sujetos legitimados para solicitarla adquiere relevancia el contenido del 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, quienes asentaron la importancia de que el texto constitucional reflejara expresamente que serían los titulares de la representación social de cada entidad federativa quienes estarían facultados para solicitar ante una autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas sin que exista la posibilidad de atribuir o delegar esa facultad reservada a esos funcionarios.
41. Por tanto, es facultad exclusiva de la autoridad judicial federal autorizar la intervención de comunicaciones privadas a solicitud de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de las entidades federativas.
42. Así, para determinar en quien recae la Titularidad del Ministerio Público en el Estado de Baja California Sur, es necesario acudir a la Constitución Política de ese Estado.
43. El artículo 85.A de la constitución local indica que el Ministerio Público estará a cargo del Procurador General de Justicia. Incluso, el numeral 15, párrafo séptimo, última parte, reconoce que dicho funcionario podrá

---

*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...*

solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas.

44. Por su parte, el artículo 6 de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur, establece que la Procuraduría General de Justicia del Estado es la dependencia del Ejecutivo del Estado, dotada de autonomía técnica, operativa y de criterio jurídico, en la que se deposita la Institución del Ministerio Público.

45. Y que es el Procurador, el titular de la institución del Ministerio Público del Estado, ello en términos del arábigo 20 de ese ordenamiento.

46. Entre sus facultades se encuentran la de establecer los lineamientos generales del Ministerio Público, así como las estrategias que deben orientar la investigación de hechos que se estimen delictivos y los criterios para el ejercicio de la acción penal; dirigir, organizar, administrar, controlar y supervisar el funcionamiento de la Procuraduría y ejercer la disciplina entre sus integrantes; así como solicitar al Juez de Control Federal la intervención de comunicaciones privadas cuando resulte necesario dentro de la investigación de un hecho delictivo.

47. Consecuentemente, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado libre y soberano de Baja California Sur y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de esa entidad federativa, se arriba a la conclusión de que es el Procurador General de Justicia del Estado de Baja California Sur quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, y no el Fiscal Especializado.

48. En mérito de lo anterior, si 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 dispone que la Fiscalía Especializada en esa materia tiene la atribución de solicitar a la autoridad competente la autorización para la intervención de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019

comunicaciones privadas, resulta indudable que tal disposición no guarda armonía con el ordenamiento constitucional federal y debe declararse inconstitucional.

49. Asimismo, como se estableció en las Acciones de Inconstitucionalidad 77/2018 y 5/2019, es de indicarse que no se soslaya que la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en su artículo 70 prevé las atribuciones que le corresponden en el ámbito de su competencia a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría, incorporando la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones en términos de las disposiciones aplicables<sup>21</sup>. Por su parte, el ordinal 71 de ese cuerpo normativo establece que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70 indicado<sup>22</sup>.

50. Sin embargo, lo dispuesto por la Ley General no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ni siquiera en su actual redacción.

51. Es por ello 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 es inconstitucional.

52. Esencialmente, en atención a que le atribuye al Fiscal Especializado una facultad que por mandato expreso del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa,

---

<sup>21</sup> "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;..."

<sup>22</sup> "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".

es decir, al titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.

**II. Análisis de la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur**

53. El ordenamiento legal materia de impugnación reza:

*“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”.*

54. La accionante estima, sustancialmente, que las remisiones que realizó el legislador local a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y al Código Nacional de Procedimientos Penales, son inconstitucionales por transgredir los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad.

55. Puesto que la disposición legal controvertida no es congruente con el orden jurídico nacional, ya que no es admisible que la legislatura local haya establecido que su norma debe aplicarse en primer orden y, en su caso, los operadores jurídicos podrán acudir a disposiciones cuya emisión y regulación son exclusivas del Congreso de la Unión.

56. Al respecto, este Tribunal Constitucional arriba al convencimiento de que el concepto de invalidez formulado es **fundado**.

57. Esto es así, pues el legislador del Estado de Baja California Sur carece de competencia para decidir en torno al régimen de supletoriedad de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019

norma generales cuando éstas son determinadas por el legislador federal.

58. Previamente, es oportuno indicar, como se hizo con antelación, la aplicación supletoria de una ley respecto de otra es la relación que surge para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas.

59. Ahora bien, para que sea procedente dicha supletoriedad, debe satisfacerse lo siguiente:

- a) El ordenamiento legal a suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros;
- b) La ley a suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, debe desarrollarlas o regularlas deficientemente;
- c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,
- d) Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate<sup>23</sup>.

60. Ahora bien, en el caso de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es de ingente relevancia

---

<sup>23</sup> Como se desprende de la Jurisprudencia 34/2013, visible en la página 1065 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, Décima Época que dio a conocer la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE".

señalar que de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>24</sup>, corresponde al Congreso de la Unión su expedición, ya que, entre otros aspectos, dicha legislación establece los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno<sup>25</sup>.

61. Incluso, en su artículo 6 establece su régimen de supletoriedad para los casos no previstos en la ley, los operadores jurídicos podrán acudir a 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 sea parte.
62. En este sentido, a diferencia de otras leyes generales que únicamente establecen bases de coordinación y principios, la ley general de la materia actúa como parámetro de regularidad de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, en virtud de que aquélla establece reglas sustantivas y adjetivas relativas a los tipos penales y sus sanciones, establece la distribución competencial y las bases de coordinación<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> “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...”

<sup>25</sup> En este sentido, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, estableció:

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

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

<sup>26</sup> El Congreso de la Unión al estar facultado para emitir la ley que estableciera “como mínimo, los tipos penales y sus sanciones”, así como la “distribución de competencias y las formas de coordinación”, goza de un amplio margen para determinar en la ley general el funcionamiento de ese

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019

63. Por tanto, si el ordinal 73, fracción XXI, inciso a), constitucional reserva como facultad exclusiva del Congreso de la Unión el expedir la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, se sigue que se privó a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, quedando limitadas a aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.
64. Incluso, la disposición en comento cuya expedición se reserva a la Federación, no puede ser supletoria a la normatividad local, dado que aquélla define el contenido de esta última.
65. Similares argumentos son aplicables para el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que la ley local tampoco puede prever la supletoriedad de esa codificación en lo no previsto por ella.
66. Ello, en atención a que el Congreso de la Unión tiene reservada de manera exclusiva legislar sobre la materia procedimental penal de conformidad con la fracción XXI, inciso c), del artículo 73 de la Constitución Federal<sup>27</sup>.
67. Robustece esta línea argumentativa el hecho de que el artículo 19 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas expresamente reconoce que la persecución, investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en ella será conforme a las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>28</sup>.

---

sistema, más allá de tener que limitarse a establecer únicamente principios generales y distribución competencial.

<sup>27</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXI. Para expedir:

...

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

<sup>28</sup> Para robustecer dichos señalamientos es de destacarse que los artículos 1 y 2 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con el ámbito de aplicación y el objeto indican que la codificación en comento es de orden público y de observancia general en toda la República

68. Por tanto, el legislador local únicamente tiene competencia para llevar su actividad respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>29</sup>, no así prever a dicha codificación como una norma de aplicación supletoria al ordenamiento local.

69. En suma, debe declararse la invalidez del artículo 6 de Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, en la porción normativa que indica *“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,”* por ser contraria a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad en virtud de que fue emitida por una autoridad que no contaba con competencia para hacerlo.

70. Es oportuno señalar que las consideraciones expuestas en este apartado son similares a las que sustentó este Pleno del Tribunal Constitucional al resolver, como lo destacó la demandante, la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015<sup>30</sup>, en la que se analizó, entre otros, la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para prevenir, atender, combatir y erradicar la trata de personas en el Estado

---

Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y **locales** en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Asimismo, su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

<sup>29</sup> Así se desprende el artículo octavo transitorio que indica: *“Legislación complementaria En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento”.*

<sup>30</sup> Correspondiente a la sesión de cuatro de junio de dos mil dieciocho y aprobada por unanimidad de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los **artículos 2, párrafo segundo, 3, fracción IX, 7, 8 y 47** de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019

de Zacatecas, el cual preveía como normas de aplicación supletoria a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos y al Código Nacional de Procedimientos Penales.

71. De igual forma, la acción de inconstitucionalidad 79/2019, que analizó entre otros, el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco y se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de dicho precepto en las porciones normativas que indican “la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal”, “la Ley General de Víctimas y” y “así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”<sup>31</sup>.

### VII. EFECTOS

72. De conformidad con el artículo 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el Decreto 2621 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, se declara:

I. La invalidez de la fracción VIII del artículo 54 de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur.

II. La invalidez de la porción normativa “*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,*” del artículo 6 de la Ley

---

<sup>31</sup> Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, votaron por la invalidez total del precepto.

en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur.

III. Ahora bien, por contener idéntico vicio de inconstitucionalidad, por extensión de efectos también se declara la invalidez de las porciones normativas “*el Código Penal Federal*” y “*y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*” del artículo 6 impugnado.

73. La invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado (2621).
74. La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.
75. 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.
76. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, a los Tribunales Colegiado y Unitario del Vigésimo Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal, a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.
77. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

**R E S U E L V E:**

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 6, en sus porciones normativas ‘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’ 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 mediante el Decreto 2621, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve y, por extensión, la del referido artículo 6, en sus porciones normativas ‘el Código Penal Federal’, así como ‘y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte’, en los términos de los apartados VI y VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en el apartado VII de esta ejecutoria, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California Sur.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara

Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas “la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019

Nacional de Búsqueda de Personas” y “el Código Nacional de Procedimientos Penales”, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve y, por extensión, la de sus diversas porciones normativas “el Código Penal Federal”, así como “y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez referente al Decreto 2621 surtirá efectos retroactivos al diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor, 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur y 3) 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. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### **En relación con el pie de los puntos resolutive:**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificársele al titular del Poder Ejecutivo, a la Procuraduría General de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Vigésimo Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California Sur. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

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

### **MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

### **MINISTRO PONENTE**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

### **SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL COELLO CETINA**

ESTA FOJA CORRESPONDE A LA **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL 104/2019**. ACTOR: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. FALLADA EL **DIECIOCHO DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO**, EN EL SENTIDO SIGUIENTE: **PRIMERO**. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. **SEGUNDO**. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS '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' 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 MEDIANTE EL DECRETO 2621, PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL REFERIDO ARTÍCULO 6, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS 'EL CÓDIGO PENAL FEDERAL', ASÍ COMO 'Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE', EN LOS TÉRMINOS DE LOS APARTADOS VI Y VII DE ESTA DECISIÓN, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019

RETROACTIVOS A LA FECHA QUE SE PRECISA EN EL APARTADO VII DE ESTA EJECUTORIA, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. **TERCERO.** PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. **CONSTE.**