

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 12/2014, así como el Voto Concurrente y Particular formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2014**  
**PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA**  
**REPÚBLICA**

**MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SECRETARIAS: MAKAWI STAINES DÍAZ**

**FABIANA ESTRADA TENA**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de julio de dos mil quince.

**VISTOS; y,**

**RESULTANDO:**

**PRIMERO.- Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.**

Por oficio presentado el veinticinco de abril de dos mil catorce, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Murillo Karam, en su calidad de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

**a)** Autoridad emisora: Congreso del Estado de Morelos.

**b)** Autoridad promulgadora: Gobernador del Estado de Morelos.

Las normas impugnadas se hacen consistir en los artículos 14, fracción I, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de marzo de dos mil catorce.

**SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** El promovente esgrimió, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

**a)** El artículo 14, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Morelos invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión al regular en materia de trata de personas, ya que faculta al Ministerio Público especializado en la materia para investigar y perseguir los delitos de trata de personas que se contemplan en el Capítulo VII, del Título Cuarto "Delitos Contra la Libertad y Otras Garantías", del Código Penal para el Estado de Morelos, sin considerar los tipos penales vigentes previstos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

El Capítulo VII, del Título Cuarto del Código Penal estatal se integra por los artículos 148 BIS y 148 TER, los cuales fueron adicionados el nueve de julio de dos mil ocho en dicho ordenamiento, fecha en que la entidad federativa aún podía legislar en materia de trata de personas.

Sin embargo, en la reforma constitucional de catorce de julio de dos mil once, el Constituyente facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Trata de Personas en un plazo no mayor a ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del Decreto, la cual contemplaría como mínimo el tipo penal y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

El catorce de junio de dos mil doce, el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Trata de Personas y en su artículo décimo primero transitorio estableció que las disposiciones relativas a los delitos a que se refiere la Ley General previstas en el Código Penal Federal y en los códigos penales locales vigentes hasta la entrada en vigor de la ley aludida, seguirían aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia.

En este sentido, los órdenes jurídicos estatales y municipales sólo pueden participar en aspectos relativos a la coordinación y operación en materia de trata de personas.

En consecuencia, la legislatura estatal extendió indebidamente sus facultades al señalar que en el Estado de Morelos continuarían aplicándose las normas locales que regulan la materia de trata de personas, lo que transgrede lo dispuesto en los artículos 16, 73, fracción XXI, inciso a) y 124 de la Constitución General.

b) Los artículos 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General estatal invaden la esfera de competencia de la Federación al regular en materia de procedimiento penal, debido a que establecen facultades al Ministerio Público en materia de técnicas de investigación, así como lo relativo a la cadena de custodia, atinente a la preservación de la evidencia inculpatória en el marco de una investigación, cuestiones reguladas en los artículos 227 al 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Título III "Etapa de Investigación", Capítulo III "Técnicas de Investigación".

Puntualiza que la fase de investigación de un ilícito penal es parte del procedimiento, y de conformidad con los artículos 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución General y segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materia procesal penal, y en tanto no inicie la vigencia de la legislación secundaria que expida el Congreso de la Unión, la legislación vigente en la materia expedida por los estados continuará en vigor.

Dicha facultad fue ejercida por el Congreso de la Unión el cinco de marzo de dos mil catorce en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En consecuencia, el Congreso del Estado al expedir los artículos impugnados violó los artículos 16, 73, fracción XXI, inciso c) y 124, de la Constitución General.

c) El artículo 93, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General morelense al facultar el empleo de las técnicas de investigación al Ministerio Público estatal para el desarrollo de la investigación del delito de delincuencia organizada, contraviene el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución General al ser una facultad exclusiva de la Federación.

Al reformarse el artículo 73 constitucional, mediante Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, se eliminó la facultad concurrente entre la Federación y los Estados para legislar en materia de delincuencia organizada, estableciendo tal potestad de manera exclusiva a la Federación. Lo anterior se apoya en la tesis aislada 1ª. CXXVI/2010, de la Primera Sala, de rubro: **"DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LOS CONGRESOS LOCALES CONTABAN CON FACULTADES CONCURRENTES PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 18 DE JUNIO DE 2008)"**.

El artículo sexto transitorio del Decreto aludido estableció que las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas continuarían en vigor hasta en tanto que el Congreso de la Unión ejerza su facultad derivada del artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución General, sin que modificara la competencia federal para concederla a las legislaturas locales.

En ese sentido, este Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 29/2012 determinó que la competencia para regular la materia de delincuencia organizada es exclusiva del Congreso de la Unión a través de una ley federal, por lo que corresponde a éste regular todo lo relativo a la investigación, persecución, sanción y ejecución de las penas sobre el delito de delincuencia organizada.

d) Los artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General estatal violan el derecho a la seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, toda vez que no hay certeza sobre cuáles son las técnicas de investigación que requieren autorización judicial o ministerial.

Los artículos 93 y 94 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General estatal describen las técnicas de investigación para la indagación de los delitos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, feminicidio y otros delitos. Por su parte, el artículo 95 del mismo ordenamiento señala que para el empleo de las técnicas de investigación previstas en las fracciones II, inciso a), III, IV y VIII del artículo 94 se requiere autorización judicial y respecto de las previstas en las fracciones I, II, inciso b), V, VI, VII y IX únicamente basta la autorización del Fiscal General o alguno de los fiscales previstos en la ley de mérito.

Sin embargo, la redacción del artículo 95 es imprecisa al señalar que la fracción II del artículo 94 se subdivide en incisos, pues tal fracción no prevé incisos. En cambio, la fracción III tiene los incisos a) y b), los cuales no se reflejan en el propio artículo 95.

Lo anterior es relevante ya que las técnicas descritas en el artículo 94 son actos de autoridad y al ser incorrectas las referencias a las fracciones, no es posible para el destinatario de la norma ni para su operador jurídico conocer a qué autoridad corresponde autorizar determinada técnica de investigación.

e) Las fracciones III, inciso a), IV y IX del artículo 94 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General prevén técnicas de investigación que afectan la esfera de privacidad e intimidad de las personas y permiten la intervención de sus comunicaciones privadas. Pues para que la autoridad investigadora pueda válidamente intervenir las comunicaciones es necesaria la autorización previa de un juez federal, en términos del artículo 16, párrafos décimo segundo y décimo tercero de la Constitución General.

Además, las porciones normativas combatidas permiten que la autoridad ministerial se allegue del contenido de información o comunicaciones entre particulares, así como la ubicación geográfica fuera de los casos que validó este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 32/2012. Y no obstante que el artículo 95, primer párrafo, establezca que se requiere de la autorización judicial para realizar alguna de estas técnicas de investigación, lo cierto es que la norma no precisa que se trate de un juez federal.

Aunado a lo anterior, la técnica de investigación prevista en la fracción IX del artículo 94 no sólo transgrede la intimidad de las personas titulares de los aparatos electrónicos donde está almacenada cierta información, sino que para acceder a ella sólo se requiere la autorización del Fiscal General o algún otro fiscal del Estado de Morelos, sin control judicial, lo que contraviene el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, cuyos alcances han sido fijados en diversos criterios de la Primera Sala, particularmente en la tesis de jurisprudencia 1ª./J. 115/2012 (10ª.), de rubro: **“DERECHO A LA INVOLABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. SU ÁMBITO DE PROTECCIÓN SE EXTIENDE A LOS DATOS ALMACENADOS EN EL TELÉFONO MÓVIL ASEGURADO A UNA PERSONA DETENIDA Y SUJETA A INVESTIGACIONES POR LA POSIBLE COMISIÓN DE UN DELITO”**.

f) El artículo 96, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General estatal viola el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad reconocidos en el artículo 6º de la Constitución General, al prever que la ejecución de las técnicas de investigación se ajustará a los protocolos de la Fiscalía General, los cuales tendrán el carácter de información confidencial en términos de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

Al respecto, el artículo 6º de la Constitución General establece que toda información en posesión de la autoridad tiene el carácter de pública, con excepción de la información reservada para salvaguardar otros bienes y derechos que pueden entrar en conflicto con el derecho de acceso a la información.

Por otra parte, los artículos 6º, fracción II y 16, segundo párrafo de la Constitución General reconocen el derecho a la protección de los datos personales y a la información de la vida privada, la cual se protege en la mayoría de las leyes secundarias bajo la categoría de información confidencial.

La Primera Sala al resolver el amparo en revisión 168/2011 determinó que la información confidencial y reservada son límites al derecho de acceso a la información. Límites que son diferentes y tutelan bienes distintos, ya que la información confidencial protege datos personales y la información reservada tutela otros bienes relativos al orden público, la seguridad nacional, entre otros, la cual podrá darse a conocer una vez concluido el plazo de reserva o cuando dejen de existir los motivos que justificaron dicha clasificación.

El artículo impugnado viola el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, ya que clasifica como confidencial información que no contiene datos personales, puesto que los protocolos de actuación de la autoridad ministerial, en el marco del proceso penal acusatorio, son lineamientos no vinculantes para la actuación de los diversos actores que participan en una investigación, como los agentes investigadores, peritos o agentes del Ministerio Público, entre otros.

Si bien podrían existir circunstancias que justifiquen como reservada la información contenida en un protocolo, esto debería ser precisado por el legislador o, en su caso, justificarse por la autoridad que la reserve. Además, la información reservada eventualmente podrá hacerse pública, cuestión que no se refleja en la norma combatida al establecer que los protocolos no podrán ser difundidos o publicados bajo ningún concepto.

En consecuencia, el artículo 96, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General estatal es inconstitucional al confundir los términos constitucionales “reservado” y “confidencial”, debiendo utilizar el término “reservado”.

**TERCERO. Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos de la Constitución General que se estiman vulnerados son los artículos 6º, 14, 16, 73, fracción XXI y 124.

**CUARTO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiocho de abril de dos mil catorce, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 12/2014.

Asimismo, mediante certificación de la misma fecha se ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien por razón de turno fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

En proveído de veintinueve de abril de dos mil catorce, el Ministro instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

**QUINTO. Informe de la autoridad emisora del decreto impugnado.** El Congreso del Estado de Morelos al rendir su informe, en síntesis, señaló:

a) Mediante reforma a la Constitución Política del Estado de Morelos se creó la Fiscalía General del Estado, la cual entraría en vigor en la misma fecha en que se emitiera la legislación secundaria, en términos del artículo segundo transitorio del Decreto de reforma.

En este sentido, se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, en la cual se incluyó como función del representante social fungir de apoyo al Ministerio Público Federal en materia de trata de personas, con la finalidad de generar una estrecha coordinación entre ambas autoridades.

En el artículo 91 de la citada Ley Orgánica, se estimó incluir como aspectos de recolección en el inicio de la investigación, la huella o vestigio, con el fin de homologar lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Asimismo, se estimó establecer el contenido de los artículos 92 al 102 del mismo ordenamiento en el reglamento de la ley, toda vez que son disposiciones que deben reglamentar la figura de la cadena de custodia.

Por tanto, resulta cierto el acto impugnado por el Procurador General de la República, ya que en sesión de doce de marzo de dos mil catorce el Poder Legislativo del Estado de Morelos aprobó la Ley Orgánica de la Fiscalía General y se publicó en el Periódico Oficial local el veintiséis de marzo del mismo año.

b) Ahora, en el sistema de competencias del país existe un bloque federal y un bloque local, lo que evidencia una división de la capacidad normativa en la que cada orden tiene un campo de acción limitado, la única alteración a ese sistema consiste en las facultades coincidentes o concurrentes que la Federación, las entidades federativas y los municipios ejercen simultáneamente.

A partir de los antecedentes legislativos del Decreto de reforma constitucional publicado el cuatro de mayo de dos mil nueve en el Diario Oficial de la Federación se concluye que, el Constituyente Permanente federalizó el delito de trata de personas y la legislación procedimental penal para contar con un marco jurídico: (i) uniforme; (ii) integral, al regular la actividad de todas las autoridades que intervienen desde la policía preventiva hasta el sistema penitenciario; y, (iii) eficiente, en virtud de que participarían todas las autoridades del país en su investigación, prevención, combate y sanción, cuyas atribuciones y responsabilidades quedarían limitadas en la ley general.

En este sentido, si bien el Congreso de la Unión posee la facultad para legislar los tipos y penas en materia de trata de personas, así como las reglas de competencia y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, los Estados mantuvieron las facultades para prevenir, investigar y castigar el ilícito conforme al régimen de facultades concurrentes establecido en el artículo 73, fracción XXI de la Constitución General.

Lo anterior fue sostenido por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012 y 54/2012, y se corrobora con la lectura de los artículos 5º, 53, 54, 55, 56, 57 y 58 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en los cuales se advierte que la autoridad local puede participar en la investigación del ilícito.

En atención a lo expuesto, el Poder Legislativo estima que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia respecto de los artículos 14, fracción I, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, ya que si bien se privó a los Estados de la atribución de legislar en materia de trata de personas y procedimiento penal, aún tienen la atribución para prevenir, investigar y castigar conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución General.

En estas condiciones, como las reformas impugnadas se ocupan de la investigación, derivado del régimen de concurrencia constitucional, debe sobreseerse de conformidad con los artículos 19, fracción VII en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de la materia.

**SEXTO. Informe de la autoridad promulgadora del decreto impugnado.** El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos al rendir su informe, en síntesis, señaló:

a) Es cierto el acto que se le atribuye consistente en la promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de marzo de dos mil catorce, el cual se efectuó de conformidad con el artículo 70, fracciones XVI y XVII de la Constitución estatal y al ser el único acto imputable debe decretarse que no incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que aduce el promovente, máxime si no se formularon conceptos de invalidez por vicios propios de los actos de promulgación y publicación.

Su participación en la presente vía es únicamente para cumplir con el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido o promulgado la norma impugnada, para la adecuada tramitación y resolución de la acción. Es aplicable por analogía e identidad jurídica la tesis P. XV/2007, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ORGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA"**.

b) En relación con las normas impugnadas, señala que el legislador estatal al expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía General local busca establecer la capacidad legal de la institución para que actúe de forma coordinada y apegada a lo que establecen las leyes federales y estatales, sin el ánimo de interferir o trastocar las atribuciones de la Federación.

El objeto del ordenamiento aludido es prever la constitución, organización y funcionamiento de la Fiscalía General, la cual ejerce las atribuciones que la Constitución General y estatal prevén, así como de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección de Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, entre las que se encuentran, la de instrumentar los mecanismos de coordinación y colaboración con las dependencias federales, estatales y municipales relacionadas con la materia de seguridad pública.

c) El artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal, atribución que ejerció al expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Al respecto, conforme a la Real Academia Española por "procedimental" se entiende lo perteneciente o relativo al procedimiento de ejecutar algunas cosas.

En este sentido, de acuerdo a la doctrina no debe confundirse el término "proceso" con "procedimiento", ya que el primero es un concepto propio de la función judicial consistente en un conjunto de todos los actos necesarios para obtener una providencia jurisdiccional, pudiendo contar con uno o más procedimientos o incluso un procedimiento incompleto, en tanto que, el procedimiento es una serie de actos que se desarrollan de manera ordenada en el tiempo.

Conforme a lo anterior, el Poder Ejecutivo estima que el nuevo "proceso" penal oral en México inicia en todos los casos con la averiguación previa, no obstante, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé en el artículo 211 que el "procedimiento" penal comprende desde la etapa de la investigación, mientras que el "proceso" inicia con la audiencia inicial, tal circunstancia permite que sea discutible si las técnicas de investigación y la cadena de custodia puedan considerarse parte del "procedimiento" o del "proceso" penal, lo que determinará la validez o no de los artículos 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General estatal.

d) En relación con el delito de trata de personas, el hecho de que exista una norma general expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad otorgada en la fracción XXI, del artículo 73 constitucional, no implica que los estados no puedan legislar en la materia, ya que lo pueden hacer pero de forma limitada.

La Constitución General establece el sistema federal, en el que la Federación y el Distrito Federal gozan de facultades expresas, mientras que los Estados cuentan con facultades residuales. Sin embargo, existe una excepción consistente en las facultades concurrentes las cuales la Constitución otorga simultáneamente a la Federación, entidades federativas, e incluso a los municipios.

En el caso, el Código Nacional de Procedimientos Penales no ha entrado en vigor en el Estado de Morelos, no obstante que se publicó el cinco de marzo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, el cual difiere de la iniciativa presentada por el Gobernador estatal al Congreso del Estado al enviarla el primero de febrero de dos mil catorce, es decir, un mes antes de conocer el contenido de la legislación única en materia procedimental penal.

Así, la iniciativa no trató de puntualizar el procedimiento penal, sino establecer la base legal que contendría las atribuciones de las unidades administrativas y servidores públicos a cargo de las técnicas de investigación, máxime cuando el artículo 21, primer párrafo de la Constitución General dispone que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, que actúa bajo la conducción y mando de aquel.

En consecuencia, si la legislación local no atiende a las cuestiones técnicas de investigación ni a la cadena de custodia y el Código Nacional de Procedimientos Penales sí lo hace, pero no ha entrado en vigor, existe un vacío legal para atender los asuntos que son competencia de la Fiscalía General estatal. De ahí que no se estimen inconstitucionales los artículos impugnados de la Ley Orgánica de la Fiscalía General estatal, porque subsistirán hasta en tanto las normas generales superen su *vacatio legis*.

**SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de diecinueve de junio de dos mil catorce, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General.

**SEGUNDO. Oportunidad.** En primer término se analizará si la demanda se presentó en forma oportuna.

Los artículos 14, fracción I, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, fueron publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de marzo de dos mil catorce<sup>1</sup>, por lo que es a partir del día siguiente a la fecha indicada, que debe hacerse el cómputo respectivo.

Así, de conformidad 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<sup>2</sup>, el plazo de treinta días para promover la presente acción transcurrió del jueves veintisiete de marzo de dos mil catorce al viernes veinticinco de abril del mismo año.

En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad se presentó el viernes veinticinco de abril de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja 38 del expediente, su presentación fue oportuna.

Por virtud de lo expuesto, resulta infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Legislativo de Morelos consistente en la extemporaneidad de la acción.

**TERCERO. Legitimación.** A continuación se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Jesús Murillo Karam, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento<sup>3</sup>.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General<sup>4</sup>, el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal.

<sup>1</sup> Fojas 41 a 53 del expediente.

<sup>2</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."

<sup>3</sup> Foja 39 y 40 del expediente.

<sup>4</sup> "Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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, 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 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(...)"

De acuerdo con lo previsto por dicho numeral, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, ordenamiento que tiene el carácter de ley estatal, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.”**<sup>5</sup>

**CUARTO. Causas de improcedencia.** Enseguida se analizarán las causas de improcedencia y/o sobreseimiento por ser de estudio preferente.

El Congreso del Estado de Morelos, al rendir su informe, aduce que se surte la causa de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria en la materia<sup>6</sup> respecto de los artículos 14, fracción I, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, toda vez que si bien se privó a los Estados de la atribución para legislar en las materias de trata de personas y de procedimiento penal, continúan con la atribución para prevenir, investigar y castigar el ilícito penal de conformidad con el régimen de concurrencia establecido en la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General.

Al respecto, cabe señalar que el citado argumento no tiene vinculación con la causa de improcedencia de cesación de efectos, pues ésta se surte cuando las normas hayan sido reformadas o sustituidas por otras; es decir, cuando hayan perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, circunstancia que imposibilita el análisis de fondo de un precepto que ha sido reformado al resolver la vía, pues se requiere que la trasgresión a la Constitución General sea objetiva y actual, por tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental<sup>7</sup>.

Además, tal cuestión constituye precisamente el punto de derecho que deberá determinarse al estudiar el fondo del asunto, por lo que debe desestimarse. Resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 36/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.** El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Septiembre de 2001; Pág. 823. P./J. 98/2001.

<sup>6</sup> **Artículo 19.** - Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

(...)”

<sup>7</sup> Resultan aplicables la tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, respectivamente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.** Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.”

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Marzo de 2004; Pág. 958. P./J. 8/2004.

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.** La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la trasgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.”

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Mayo de 2005; Pág. 782. P./J. 24/2005.

<sup>8</sup> **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 865.

Por otra parte, cabe señalar que mediante escrito presentado en la Oficialía de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos exhibió el Periódico Oficial número 5243 publicado el diez de diciembre de dos mil catorce mediante el cual, entre otras modificaciones legislativas, se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Morelos, a efecto de que se sobresea la acción de inconstitucionalidad.

De la revisión de dichas constancias, se advierte que efectivamente la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Morelos impugnada sufrió modificaciones en los artículos combatidos en esta acción de inconstitucionalidad, en concreto, que el artículo 14, fracción I, fue reformado en los siguientes términos:

<b>Texto impugnado</b> (P. O. 26 de marzo de 2014)	<b>Texto reformado</b> (P. O. 10 de diciembre de 2014)
<p>Artículo 14. En el ejercicio de sus funciones de investigación y persecución, son auxiliares del Ministerio Público todas las Instituciones Policiales, Estatales y Municipales, estando obligadas a cumplir con las órdenes que aquel les realice, a informarle de los asuntos en que intervengan con ese carácter, a proporcionarle la información que requiera y participar en el proceso penal con el carácter que corresponda.</p> <p>Son funciones del Ministerio Público en materia del delito de Trata de Personas:</p> <p><b>I. Tendrán competencia para investigar y perseguir los delitos previstos en el Capítulo VII, del Título Cuarto, denominado Delitos Contra la Libertad y Otras Garantías, del Código Penal para el Estado de Morelos, de acuerdo a las facultades que la Ley le otorga a la Institución del Ministerio Público y con sujeción al proceso penal acusatorio vigente en el Estado.</b></p> <p>II. Recibirá las denuncias de los hechos posiblemente constitutivos del delito de Trata de Personas y realizará las diligencias necesarias.</p> <p>III. Concentrará las carpetas iniciadas por ese delito o conexas, para desarrollar la investigación y proceder jurídicamente en el ámbito de sus atribuciones ante los órganos jurisdiccionales.</p> <p>IV. Otorgarán medidas de protección de manera inmediata a las Víctimas u ofendidos del delito y adoptarán todas las medidas necesarias para evitar que las víctimas sean revictimizadas en cualquier forma y hacer efectivo el derecho a la confidencialidad, proteger la identidad de la víctima y de su familia cuando proceda.</p> <p>V. Solicitarán colaboración a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal en la investigación del delito de Trata de Personas.</p> <p>VI. Podrá adoptar protocolos y lineamientos específicos de actuación y participar en la elaboración y propuesta de nuevos modelos para la investigación eficaz del delito.</p> <p>VII. Establecerá un registro de incidencia delictiva de los asuntos de su competencia para implementar medidas necesarias para su atención, prevención, investigación, tendiente a su erradicación; integrará una base de datos de las carpetas que se encuentren en proceso o en etapa de juicio, apoyándose en los sistemas informáticos de la Institución.</p>	<p>Artículo 14. En el ejercicio de sus funciones de investigación y persecución, son auxiliares del Ministerio Público todas las Instituciones Policiales, Estatales y Municipales, estando obligadas a cumplir con las órdenes que aquel les realice, a informarle de los asuntos en que intervengan con ese carácter, a proporcionarle la información que requiera y participar en el proceso penal con el carácter que corresponda.</p>

<p>VIII. Otorgar apoyo al Ministerio Público Federal y al de las Entidades Federativas en materia de delitos de Trata de Personas en los términos legales y generar estrecha comunicación con la Unidad Especializada en Investigación de Personas no Localizadas y Extraviadas, de la Fiscalía General del Estado de Morelos.</p> <p>IX. Solicitar al Ministerio Público Federal, Instituciones Federales o de las Entidades Federativas, el auxilio o colaboración para la práctica de diligencias en investigaciones de delitos de Trata de Personas o conexos, con base en las disposiciones aplicables y los convenios de colaboración.</p> <p>X. Enviar las Carpetas de Investigación o su desglose al Ministerio Público Federal, o a otras Unidades Especializadas de Investigación competentes, cuando los hechos que investiga, resulten competencia de aquél.</p> <p>XI. Deberá actuar de manera profesional y conducir sus actuaciones bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los Derechos Humanos.</p> <p>Para los fines del presente artículo, se contará con la Unidad Especializada de Investigación en Delitos de Trata de Personas, que tendrá a su cargo Ministerios Públicos, peritos y Policías de Investigación Criminal y técnicos especializados, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.</p>	
--	--

Y que los numerales 93 a 105 contenidos en el capítulo XIII “De las Técnicas de Investigación y la Cadena de Custodia”, secciones primera “De las Técnicas de Investigación” y segunda “De la Cadena de Custodia”, fueron derogados.

Estas reformas han entrado en vigor, pues no obstante que en los artículos transitorios no se fija una fecha para tal efecto<sup>9</sup>, debe aplicarse la regla establecida en el artículo 7 del Código Civil<sup>10</sup> de la entidad conforme con la cual las leyes, reglamentos, circulares o cualquier disposición de observancia general obligan y surten sus efectos al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, por lo que al no haber disposición expresa en el decreto de reforma en relación con la Ley que nos ocupa, debe entenderse que dichas modificaciones normativas entraron en vigor el once de diciembre de dos mil catorce.

<sup>9</sup> P.O. 10 DE DICIEMBRE DE 2014.

PRIMERA. Remítase el presente Decreto al Gobernador Constitucional del Estado, para los efectos de lo dispuesto por los artículos 44 y 70, fracción XVII, incisos a), b) y c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

SEGUNDA. Una vez emitida la Declaratoria de entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Estado de Morelos, que emita el Congreso del Estado, quedarán abrogados el Código de Procedimientos Penales en el Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el Periódico Oficial número 1180, segunda sección de fecha treinta y uno de marzo de mil novecientos cuarenta y seis, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial número 3820 tercera sección el día nueve de octubre de mil novecientos noventa y seis y el Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, aprobado el día trece de noviembre del dos mil siete y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad”, número 4570 de fecha veintidós de noviembre del dos mil siete, así mismo, se derogan todas las disposiciones normativas de igual o menor rango jerárquico que se opongan al presente Decreto.

TERCERA. En su caso, las menciones que en otros ordenamientos permanezcan y se hagan de los Códigos de Procedimientos Penales que se abrogan por virtud de la disposición transitoria que antecede, se entenderán referidas al Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>10</sup> ARTICULO 7.- **ENTRADA EN VIGOR. Las Leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior.

No obstante, no ha lugar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, pues si bien ha sido criterio reiterado de este Tribunal Pleno<sup>11</sup> que cuando se reforma una norma impugnada en una acción de inconstitucionalidad de manera general lo procedente es sobreseer por cesación de efectos, tratándose de **normas de naturaleza penal**, el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, establece de manera específica que la sentencia relativa tendrá efectos retroactivos; por tanto, aun cuando la norma sea reformada, no procede sobreseer ya que los efectos de la sentencia se pueden aplicar a aquellas personas que hayan sido juzgadas durante su vigencia.

Así, a pesar de que uno de los preceptos impugnados ha sido reformado y los demás expulsados del orden jurídico, por ser normas de carácter procesal penal, respecto de las cuales es posible emitir un fallo con efectos retroactivos, debe concluirse que la eventual declaratoria de invalidez podrá surtir efectos, pues pueden existir personas a las que les hayan aplicado las disposiciones contenidas en los preceptos impugnados.

Por lo anterior, se procede a analizar el fondo del asunto.

#### **QUINTO. Competencia para legislar en materia de trata.**

En primer lugar, el Procurador General de la República impugna el artículo 14, fracción I de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Morelos pues aduce que en éste se faculta al Ministerio Público especializado en materia de trata para investigar y perseguir los delitos de trata de personas regulados en el Código Penal estatal, lo cual resulta inconstitucional en tanto que los tipos penales vigentes en esa materia en todo el país son los establecidos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

El artículo impugnado establece lo siguiente:

*“Artículo 14. En el ejercicio de sus funciones de investigación y persecución, son auxiliares del Ministerio Público todas las Instituciones Policiales, Estatales y Municipales, estando obligadas a cumplir con las órdenes que aquel les realice, a informarle de los asuntos en que intervengan con ese carácter, a proporcionarle la información que requiera y participar en el proceso penal con el carácter que corresponda.*

*Son funciones del Ministerio Público en materia del delito de Trata de Personas:*

***I. Tendrán competencia para investigar y perseguir los delitos previstos en el Capítulo VII, del Título Cuarto, denominado Delitos Contra la Libertad y Otras Garantías, del Código Penal para el Estado de Morelos, de acuerdo a las facultades que la Ley le otorga a la Institución del Ministerio Público y con sujeción al proceso penal acusatorio vigente en el Estado.***

*(...)”*

Los artículos a que remite el citado precepto durante su vigencia señalaban lo siguiente:

#### **“TITULO CUARTO**

#### **DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y OTRAS GARANTIAS**

*(ADICIONADO CON LOS ARTICULOS QUE LO INTEGRAN, P.O. 9 DE JULIO DE 2008)*

#### **CAPITULO VII**

#### **TRATA DE PERSONAS**

*(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 12 DE SEPTIEMBRE DE 2011)*

**ARTÍCULO 148 BIS.- Comete el delito de trata de personas quien capte, reclute, induzca, procure, facilite, consiga, promueva, mantenga, acoja, favorezca, retenga, transporte, permita, solicite, ofrezca, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una o más personas, recurriendo a la coacción física o moral, a la privación de la libertad, a la seducción, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios, con fines de explotación.**

<sup>11</sup> En tal sentido se han resuelto las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 33/2011, en sesión de doce de febrero de dos mil trece; 29/2011 en sesión de veinte de junio de dos mil trece; 54/2012, el treinta y uno de octubre de dos mil trece; y 12/2013, el cuatro de noviembre del mismo año.

(ADICIONADO, P.O. 12 DE SEPTIEMBRE DE 2011)

*Este delito se investigará, perseguirá y sancionará de oficio siempre que se inicie, prepare o cometa en el territorio de la Entidad, independientemente del lugar donde se produzcan o se pretenda que se produzcan sus efectos. También se perseguirá, investigará y sancionará por las autoridades estatales el delito que tenga efectos o se pretenda que tenga efectos en el Estado, independientemente que se inicie, prepare o cometa fuera o al interior de la misma Entidad.*

(ADICIONADO, P.O. 9 DE JULIO DE 2008)

*Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la prostitución ajena u otras formas de aprovechamiento sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud, la servidumbre o para extraer sus órganos, tejidos o sus componentes.*

(ADICIONADO, P.O. 9 DE JULIO DE 2008)

*Cuando las conductas anteriores recaigan en una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender, el significado del hecho, se considerará como trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios señalados en el primer párrafo del presente artículo.*

(ADICIONADO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2011)

*La persona que contrate publicidad por cualquier medio de comunicación, así como la persona que publique anuncios que encuadren en alguna de las conductas del delito de trata de personas, será sancionada conforme a lo dispuesto en el artículo 148 ter de este Código.*

(ADICIONADO, P.O. 12 DE SEPTIEMBRE DE 2011)

*Comete este delito quien haga uso de servicios sexuales de un menor de dieciocho años de edad, a cambio de una retribución en dinero o en especie.*

(ADICIONADO, P.O. 12 DE SEPTIEMBRE DE 2011)

*Las víctimas no podrán ser procesadas, detenidas o sancionadas por el delito de trata del que fueron víctimas, ni por la entrada ilegal en el país, en su caso. Las víctimas tendrán derecho a interponer las acciones civiles correspondientes, derivadas del delito de trata de personas.*

(ADICIONADO, P.O. 12 DE SEPTIEMBRE DE 2011)

*El careo entre el presunto agresor y la víctima de trata menor de dieciocho años de edad deberá realizarse a través del uso de la cámara de (sic).*

(ADICIONADO, P.O. 9 DE JULIO DE 2008)

*El consentimiento otorgado por la víctima en cualquier modalidad del delito de trata de personas no constituirá causa que excluye el delito.*

(ADICIONADO, P.O. 9 DE JULIO DE 2008)

**ARTÍCULO 148 TER.- A quien cometa el delito de trata de personas se le aplicará:**

*I. De ocho a quince años de prisión y de mil a dos mil quinientos días multa;*

*II. De nueve a dieciocho años de prisión y de mil quinientos a tres mil días multa si se emplease violencia física o moral.*

*III. Las penas que resulten de las fracciones I de este artículo se incrementarán hasta una mitad:*

*a. Si el delito es cometido en contra de una persona menor de dieciocho años de edad;*

*b. Si el delito es cometido en contra de una persona mayor de sesenta años de edad;*

c. Si el delito es cometido en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho;

d. Cuando el sujeto activo del delito tenga parentesco por consaguinidad (sic), afinidad o civil, habite en el mismo domicilio con la víctima, tenga una relación similar al parentesco o una relación sentimental o de confianza con el sujeto pasivo; además, en los casos que proceda, perderá la patria potestad, guarda y custodia o régimen de visitas y convivencias, el derecho de alimentos que le correspondiera por su relación con la víctima y el derecho que pudiere tener respecto de los bienes de ésta.

e. Cuando el sujeto activo se valiese de la función pública que tuviere o hubiese ostentado sin tener. Además, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por veinticinco años.

f. Si en la comisión de este delito participan médicos, cirujanos, parteros, enfermeros y demás profesionales, similares, auxiliares o propietarios de clínicas u hospitales, facilitando por cualquier medio la trata con fines de extracción de órganos, tejidos o componentes humanos.

En todos los casos el Juez acordará las medidas pertinentes para que se prohíba permanentemente al agresor tener cualquier tipo de contacto o relación con la víctima.”

En relación con la competencia para legislar en materia de trata de personas este Tribunal ya se ha pronunciado al analizar las acciones de inconstitucionalidad 26/2012 y 21/2013<sup>12</sup>, por lo que el estudio se hará atendiendo a dichos precedentes.

El artículo 73, fracción XXI, constitucional que se aduce violado, establece lo siguiente:

**“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, el Distrito Federal y los municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

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

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

(...)”.

<sup>12</sup> Resueltas el 21 de mayo de 2013 y el 3 de julio de 2014, respectivamente.

La Constitución General, en el inciso a) del citado texto, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes en materia de trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar al respecto; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Ahora, la Ley General correspondiente, al distribuir competencias, en el artículo 5<sup>13</sup> estableció que la Federación tendrá atribuciones para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esa ley, cuando se apliquen las reglas de competencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre que se produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero; en términos del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; el Ministerio Público de la Federación solicite la atracción del asunto; o sean cometidos por la delincuencia organizada. Cuando no se den los supuestos anteriores, el Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos previstos en esa ley.

No obstante, el artículo 9 de la Ley General en materia de Trata<sup>14</sup> establece que en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos ahí contenidos, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, aún en los supuestos de competencia local, para la investigación y el proceso penal serán aplicables supletoriamente a la ley general, las citadas disposiciones federales, por lo que no se deja ningún margen de regulación siquiera de carácter procesal para las entidades federativas.

En estas condiciones, es inconstitucional la fracción I del artículo 14 impugnado, puesto que otorga facultades para “investigar y perseguir” los referidos delitos de trata de personas, establecidos en el Código Penal local, los cuales por mandato constitucional no pueden ser regulados por el Estado, pues de manera expresa en la Constitución General se señala que las leyes generales establecerán como mínimo los tipos penales y sus sanciones, por lo que debe declararse la invalidez del precepto impugnado, y en vía de consecuencia, también debe declararse la invalidez de los artículos 148 BIS y 148 TER del Código Penal a que remite el citado precepto, por las razones anotadas.

No es óbice para declarar la invalidez de estos artículos sustantivos el que mediante la reforma de diez de diciembre de dos mil catorce a que se hizo referencia en el considerando precedente fueron derogados, pues al igual que se consideró respecto de los numerales impugnados, al ser normas de naturaleza penal, respecto de las cuales es posible emitir un fallo con efectos retroactivos, la declaratoria de invalidez podrá surtir efectos respecto de las personas a las que les hayan aplicado las disposiciones contenidas en los preceptos impugnados.

---

<sup>13</sup> **Artículo 5o.-** La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o, 3o, 4o, 5o y 6o del Código Penal Federal;

III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales;

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada.

El Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta Ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente Ley”.

<sup>14</sup> **Artículo 9º.-** En todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta Ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

**SEXTO. Competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia.**

El Procurador General de la República tilda de inconstitucionales los artículos 93 a 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Morelos, pues considera que regulan cuestiones propias del procedimiento penal y, como tal, se encuentran contemplados en el Código Nacional de Procedimientos Penales, como se advierte de los artículos 227 a 252 de este ordenamiento.

Asimismo, aduce que el establecimiento de procedimientos penales que resulten sólo aplicables al Estado de Morelos, hace nugatoria la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c) constitucional, con la que se pretendió el establecimiento de procesos penales homogéneos en todo el país.

Los artículos impugnados prevén lo siguiente:

**“CAPÍTULO XIII****DE LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN Y LA CADENA DE CUSTODIA****SECCIÓN PRIMERA****DE LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

**Artículo 93.** *En el desarrollo de la investigación de los delitos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, feminicidio y extorsión, así como de otros que se dispongan en la normativa aplicable, el Ministerio Público podrá emplear las técnicas de investigación autorizadas en el presente ordenamiento.*

*Para los efectos conducentes, se entenderá por técnicas de investigación, a los procedimientos de investigación e inteligencia que se utilizan para prevenir, detectar y perseguir los delitos sancionados por la Ley.*

**Artículo 94.** *Son técnicas de investigación, aplicables por el Ministerio Público, la Policía de Investigación Criminal y los Peritos, en el ejercicio de sus atribuciones, las siguientes:*

*I. Las entregas vigiladas, que consisten en la identificación y, en su caso, la intercepción en tránsito de bienes o recursos que sean objeto, instrumento o producto de delito, con el fin de retirarlos o sustituirlos parcialmente, según sea el caso, para luego permitir, bajo vigilancia, su envío, distribución o transportación dentro del territorio del Estado, con el fin de investigar el hecho delictivo, así como identificar y, en su caso, detener, con el empleo de los avances tecnológicos necesarios, a las personas u organizaciones involucradas en su comisión;*

*II. Las entregas vigiladas o controladas, también tendrán alcances respecto de remesas de dinero, documentos o titulas representativos de un determinado valor económico;*

*III. Las operaciones encubiertas, en las modalidades señaladas a continuación:*

*a) La disposición y utilización de medios tecnológicos consistentes en el conjunto de aparatos y dispositivos para el manejo de datos, georeferenciación, localizadores, voz o imagen, bajo el control del Agente del Ministerio Público responsable de la investigación, con el objeto de descubrir cualquier actividad vinculada directa o indirectamente con hechos delictivos, así como la identidad de quienes cometan algún delito, y*

*b) La infiltración de agentes, que serán policías en función de investigación de los delitos, Peritos o Agentes del Ministerio Público, con el objeto de actuar bajo una identidad supuesta en un determinado ambiente delictual para prevenir, y reprimir acciones delictivas o para descubrir a los integrantes de alguna organización criminal;*

*IV. La vigilancia electrónica de lugares privados, consistente en la colocación de micrófonos, cámaras, localizadores y utilización de imágenes satelitales de manera estratégica, a fin de acopiar información y pruebas respecto a la comisión del delito que se investiga y a la responsabilidad penal de sus autores;*

V. El empleo de informante, que es la persona que como testigo puede aportar datos a la investigación, permitiendo que una persona, sin tener el carácter de servidor público, coopere en la investigación de delitos, protegiendo en todo momento su identidad y su integridad por los medios que lo permitan;

VI. El ofrecimiento de recompensas, mediante la compensación en numerario destinada a ser ofrecida a personas que, sin haber intervenido en el delito, brinden información útil, oportuna y eficaz para esclarecer el hecho, lograr la identificación y/o aprehensión de quienes hubieran tomado parte en la comisión del mismo o la localización de víctimas;

VII. La colaboración con la justicia, considerándose a toda persona que, sin ser autor o partícipe en la comisión de algún delito, aporte datos para la investigación y persecución de los delitos y cuyas aportaciones sean útiles para la localización y detención de miembros delincuenciales, así como la localización de bienes, objetos o productos de delitos, bienes propiedad del probable responsable de la comisión de un delito o de los que se conduzca como dueño, o la localización de víctimas;

VIII. La intervención de comunicaciones privadas, en la que el Fiscal General solicitará a la autoridad federal, la intervención de cualquier comunicación privada en los términos de lo previsto en el artículo 16, de la Constitución Federal, excepto cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral, administrativo, cuestiones exclusivamente políticas o de comunicaciones del detenido con su defensor;

IX. La extracción de información, relativa a la obtenida de archivos electrónicos de aparatos que procesen información, y

X. El programa de denuncia anónima, a fin de resguardar la identidad del denunciante.

Las declaraciones de las personas a que hacen referencia las fracciones IV y V, serán valoradas por el órgano jurisdiccional.

**Artículo 95.** Las técnicas de investigación a que se refieren las fracciones II, inciso a), III, IV, y VIII, del artículo 94 del presente ordenamiento, requerirán de autorización de la autoridad judicial; a solicitud del Fiscal General o algún otro Fiscal, sea Especializado o Regional.

Respecto a las técnicas de investigación enunciadas en las fracciones I, II inciso b), V, VI, VII y IX, del artículo 94 de esta Ley, serán autorizadas por el Fiscal General o alguno de los Fiscales a que se refiere la presente Ley.

**Artículo 96.** Para el empleo de las técnicas de investigación a que se refiere el artículo 94 de este instrumento, se requiere de la autorización previa del Fiscal General o alguno de los Fiscales, y su aplicación se realizará bajo la orden y supervisión del Agente del Ministerio Público responsable, en los términos autorizados.

La ejecución de las técnicas de investigación autorizadas en este instrumento, se ajustarán a los protocolos que para tal efecto emita la Fiscalía General, los cuales tendrán la calidad de información confidencial en términos de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos; en tal razón, no podrán ser difundidos o publicados bajo ningún concepto.

**Artículo 97.** Para las entregas vigiladas y las operaciones encubiertas, el Agente del Ministerio Público, previa autorización del Fiscal General o alguno de los Fiscales, podrá posponer el aseguramiento de bienes o recursos y la detención de, partícipes de delitos, con el propósito de identificar a los sujetos responsables de los delitos, su forma de operación o ámbito de actuación, sistemas contables y de administración.

**Artículo 98.** El Fiscal General o alguno de los Fiscales, podrá solicitar a instituciones públicas o privadas, en el ámbito de su competencia, su colaboración en la ejecución de las técnicas de investigación previstas en esta Ley.

*El Fiscal General, podrá suscribir con la Federación y las Entidades Federativas, Convenios de Colaboración para realizar operaciones conjuntas en la ejecución de las técnicas de investigación.*

*Asimismo, cuando sea indispensable para el éxito de la investigación, los particulares podrán colaborar en la ejecución de las técnicas de investigación, siempre que consientan en ello.*

**Artículo 99.** *El Fiscal General o alguno de los Fiscales, podrá autorizar a Agentes de la Policía En funciones de investigación de delitos, Agentes del Ministerio Público y Peritos, actuar bajo identidad supuesta para infiltrarse en la organización delincriminal, o adquirir y transportar los objetos, instrumentos o productos del delito, los que, en su momento, deberá retener y poner a disposición del Agente del Ministerio Público.*

*La identidad supuesta, será otorgada por el tiempo indispensable para cumplir con la investigación. Los agentes infiltrados deberán desenvolverse jurídica y socialmente bajo tal identidad.*

*La autorización que obre en la investigación, deberá contemplar la identidad supuesta con la que actuará en el caso concreto el agente infiltrado; la verdadera identidad será reservada y deberá conservarse fuera de las actuaciones con la debida seguridad.*

**Artículo 100.** *Los agentes infiltrados, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones aplicables, proporcionarán al Agente del Ministerio Público responsable de la investigación, la información, los documentos, registros, grabaciones y todo aquello que sirva de dato de prueba o indicio sobre el delito que se investigue.*

*Las actividades que lleven a cabo los agentes infiltrados, se sujetarán a lo dispuesto por este instrumento y demás disposiciones aplicables, así como a los términos, limitaciones, modalidades y condiciones contenidos en la autorización correspondiente, según la naturaleza de la investigación de que se trate.*

**Artículo 101.** *A los agentes infiltrados, y demás personal que intervengan en la preparación y ejecución de las técnicas de investigación que refiere esta Ley, se les considerará que actúan en cumplimiento de un deber y, por tanto, no se procederá penalmente en su contra, siempre que:*

- I. Se haya tratado de una técnica autorizada legalmente;*
- II. Durante su realización, haya emitido sus informes en los términos autorizados;*
- III. Se haya sujetado a los lineamientos de la autorización;*
- IV. La conducta realizada por el agente infiltrado haya sido ineludible y con el exclusivo propósito de preservar su integridad, su cobertura o la propia investigación;*
- V. Se hayan entregado oportunamente todos los recursos, bienes o información obtenidos en la realización de las técnicas, y*
- VI. Se hayan tomado las medidas necesarias, conforme a sus posibilidades, para evitar al máximo la producción de daños.*

*El personal que realicen alguna de las técnicas de investigación, o quienes tengan participación en ellas, no podrán instigar o inducir a cualquier persona a cometer algún delito, ni participar en los hechos delictivos que se investigan; la contravención a lo anterior ocasionará la responsabilidad penal resultante.*

**Artículo 102.** *Las autorizaciones para la aplicación de técnicas de investigación que emita el Fiscal General o alguno de los Fiscales, serán confidenciales; su aplicación y ejecución se realizará por conducto de los Agentes del Ministerio Público y demás personal que se determine, quienes deberán guardar estricta reserva de su contenido.*

*Durante el procedimiento penal, todos los documentos e información relacionados con las técnicas de investigación, así como los objetos, registros de voz e imágenes, cuentas u objetos que estén relacionados con éstas, serán considerados confidenciales.*

*La información obtenida con motivo del desarrollo de alguna técnica de investigación que no tenga relación con el delito que se investiga, deberá ser destruida, salvo que de ella se desprendan elementos de algún delito diverso; en este caso, deberá ser materia de una investigación por separado.*

**Artículo 103.** *Toda actuación que implique desapego a instrucciones o infiltraciones no autorizadas serán sancionadas en términos de lo dispuesto en la legislación aplicable.*

## **SECCIÓN SEGUNDA**

### **DE LA CADENA DE CUSTODIA**

**Artículo 104.** *En la práctica de sus funciones en la investigación y persecución de los delitos, los Agentes del Ministerio Público y de la Policía de Investigación Criminal, así como los Peritos, llevarán un sistema de control y registro de todo elemento que constituya indicio, huella, vestigio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo, desde la localización, descubrimiento o aportación, sea en el lugar en que se conoció de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente disponga su conclusión.*

*Para el efecto, el Fiscal General dispondrá los lineamientos que regirán la cadena de custodia, considerando la identidad, estado original, condiciones de recolección, preservación, embalaje y traslado, así como los lugares y fechas de permanencia y los cambios que se presenten de los responsables de la custodia que se hayan realizado, registrándose de igual forma, los nombres e identificaciones de todas las personas que hayan tenido contacto con tales elementos.*

**Artículo 105.** *En la aplicación de la cadena de custodia, se observarán todas las disposiciones normativas aplicables, sean del ámbito Federal o del Local y en los términos del Reglamento de la presente Ley.”*

El artículo 73, fracción XXI, inciso c) constitucional establece lo siguiente:

**“Artículo 73.** *El Congreso tiene facultad:*

(...)

*XXI.- Para expedir:*

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

(...)”.

De conformidad con este precepto, cuyo actual contenido se introdujo a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión será competente para expedir la Legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

La citada reforma constitucional tiene como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

#### **Dictamen de la Cámara de Senadores (origen):**

*“(…) A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.*

(...)

**En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.**

(...)

Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el Senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los Códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

- No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.
- Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.**
- Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.
- No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, **se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.**
- No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.
- Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.
- Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.
- Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.
- Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de "prueba" cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.
- No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;
- Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;
- Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

*Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.*

*Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en éste último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.*

*Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.*

*Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones.”*

**Dictamen de la Cámara de Diputados (revisora):**

**“b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso**

*En el inciso “c”, se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.*

*En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.*

*Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.*

***Contar con un sistema procesal penal que de certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.***

***En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de Derecho óptimo en su ejercicio.***

(...)

*Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:*

- *Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.*
- *Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.*

- *Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.*
- *Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.*
- *Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.*
- *Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.*
- *La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.*
- *Certeza jurídica para el gobernado.*
- *Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.”*

Así, se advierte que la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advierte que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra impactan en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

En términos del régimen transitorio<sup>15</sup> dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

De acuerdo con lo anterior, y según la interpretación realizada por este Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2012<sup>16</sup> y 26/2012<sup>17</sup> en las que se analizaron disposiciones relativas al delito de trata de personas, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.

Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

Esto se corrobora con el contenido del artículo Tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>18</sup>, conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encuentren en trámite continuarán su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

---

#### <sup>15</sup> “TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

**SEGUNDO.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

**TERCERO.** Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.”

<sup>16</sup> El 21 de mayo de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión celebrada el trece de mayo de dos mil trece, previo aviso a la Presidencia.

<sup>17</sup> El 21 de mayo de 2013, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

<sup>18</sup> “**ARTÍCULO TERCERO.** Abrogación

El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente Código, quedarán abrogados, **sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.**

Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente Decreto se abrogan, se entenderá referida al presente Código.”

Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la citada atribución expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual sin que pueda exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia<sup>19</sup>.

De acuerdo con su artículo 2º, el objeto del Código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos<sup>20</sup>, por lo que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales<sup>21</sup>, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>22</sup>.

Asimismo, las figuras previstas en las normas impugnadas tampoco pueden considerarse normas complementarias que resulten necesarias para la implementación del Código Nacional, en términos del Transitorio Octavo<sup>23</sup> de este ordenamiento, pues están regulando propiamente las técnicas de investigación y no sólo establecen cuestiones instrumentales para su implementación.

Ahora, toda vez que como se advierte de su lectura, las normas impugnadas están regulando técnicas de investigación y la cadena de custodia, y no obstante que no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, claramente se refieren a dichos aspectos, los cuales se encuentran reservados al Código Nacional, por lo que invaden la competencia del Congreso de la Unión debiendo declararse la invalidez de los artículos 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Morelos.

A mayor abundamiento, es pertinente apuntar que el citado Código Nacional en los artículos 227 a 252 establece las técnicas de investigación entre las cuales regula la cadena de custodia.

Finalmente, cabe señalar que el siete de enero de dos mil quince se publicó en el Periódico Oficial de Morelos el Decreto número dos mil cincuenta y dos "Por el que se emite la Declaratoria de la Entrada en Vigor en el Estado de Morelos, del Código Nacional de Procedimientos Penales.", cuyos artículos transitorios establecen lo siguiente:

<sup>19</sup> TRANSITORIOS

**"ARTÍCULO PRIMERO.** Declaratoria

Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."

**"ARTÍCULO SEGUNDO.** Vigencia

**Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión** previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, **sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.**

**En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente,** previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales."

<sup>20</sup> **"Artículo 2o.** Objeto del Código

Este Código tiene por objeto **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>21</sup> **"Artículo 1o.** Ámbito de aplicación

**Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República 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."

<sup>22</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación y de Justicia y Derechos Humanos:

"(...)

IV. VALORACIÓN DE LA INICIATIVA

"(...)

rr) Por cuanto hace a la denominación de la Sección Segunda de la propuesta de Ley, se estimó viable modificar la misma, a efecto de establecer la denominación "DE LA CADENA DE CUSTODIA", toda vez que dicha sección refiere a dicha figura jurídica.

ss) En relación al artículo 91 de la propuesta del iniciador, se estimó procedente incluir como aspecto de recolección en el inicio de la investigación, la huella o vestigio, esto con la finalidad de homologar, los términos previstos en el Código Nacional del Procedimientos Penales.

tt) Por otra parte el contenido de los artículos 92 al 102 de la propuesta original del iniciador, se estimó conducente establecer dichos preceptos en el reglamento de la Ley, toda vez que obedece a disposiciones que daban de reglamentar la figura de la cadena de custodia.

"(...)"

<sup>23</sup> **"ARTÍCULO OCTAVO.** Legislación complementaria

En un plazo que no exceda de sesenta 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."

**“ARTÍCULO PRIMERO. DE LA VIGENCIA.** Se emite la presente Declaratoria, que establece los términos del inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales promulgado por el Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento legal publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 05 de marzo del año 2014

*En virtud de lo anterior, se dispone que el Código Nacional de Procedimientos Penales, una vez publicada la presente Declaratoria en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano de difusión del Gobierno del estado de Morelos, entrará en vigor en todo el Estado de Morelos, una vez transcurrido el plazo establecido en el tercer párrafo, del artículo segundo transitorio, del citado Ordenamiento Procedimental Penal Nacional.*

**ARTÍCULO SEGUNDO. DE LA ABROGACIÓN.** Se abrogan el Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el Periódico Oficial Número 1180, segunda sección, de fecha treinta y uno de marzo de mil novecientos cuarenta y seis, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos, promulgado el siete de octubre de mil novecientos noventa y seis, y el Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, aprobado el día trece de noviembre del dos mil siete y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, número 4570, de fecha veintidós de noviembre del dos mil siete.

*Los citados ordenamientos procedimentales en materia penal, a los que hace alusión el párrafo anterior, seguirán rigiendo, en lo conducente, en los procedimientos iniciados con anterioridad a la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, y quedarán abrogados en la medida en que aquéllos queden agotados.*

**ARTÍCULO TERCERO. DEROGACIÓN TÁCITA DE PRECEPTOS INCOMPATIBLES.** Quedan derogadas todas las normas de la Entidad, de igual o menor jerarquía, que se opongan al presente Decreto.

(...)”

Así, en términos de dichas normas de tránsito, el Código Nacional de Procedimientos Penales entrará en vigor en la entidad en el plazo señalado en el artículo Transitorio Segundo, párrafo tercero, de este ordenamiento, el cual señala lo siguiente:

**“ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia**

*Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.*

*En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.*

**En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales.”**

En estas condiciones, el citado Código Nacional entró en vigor en la entidad sesenta días naturales posteriores a la publicación de la declaratoria en el Periódico Oficial morelense, por lo que si esto se hizo el siete de enero de dos mil quince, el plazo transcurrió del ocho de enero al ocho de marzo de este mismo año.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez referido a la incompetencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación, habiendo tenido como consecuencia la invalidez total de los preceptos combatidos, resulta innecesario el estudio de los argumentos dirigidos a la forma en que se regularon dichas medidas, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**<sup>24</sup>

<sup>24</sup> **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 776. P./J. 32/2007.

**SÉPTIMO. Efectos**<sup>25</sup>. La invalidez de la fracción I del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Morelos, surtirá efectos retroactivos al veintisiete de marzo de dos mil catorce, fecha en que entró en vigor.

La invalidez de los artículos 148 BIS y 148 TER del Código Penal del Estado de Morelos, surtirá efectos retroactivos al quince de junio de dos mil doce, es decir, el día en que entró en vigor la Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos<sup>26</sup>, pues dichos preceptos se expidieron con anterioridad a la reforma constitucional de catorce de julio de dos mil once, fecha a partir de la cual los Estados de la República dejaron de tener competencia para legislar respecto del tipo penal del delito de trata de personas, no obstante, la legislación local que se hubiese expedido previamente podría seguirse aplicando hasta en tanto entrara en vigor la ley general correspondiente.

Cabe precisar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas invalidadas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General respectiva, vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos; sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.

En relación con procesos penales seguidos por el delito de trata de personas regulado en los preceptos cuya invalidez se declaró con efectos retroactivos, en los que se haya dictado sentencia que ya causó ejecutoria, los jueces valorarán en cada caso concreto la posibilidad de realizar la traslación del tipo y adecuación de la pena, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, en términos del párrafo anterior, tomando en cuenta que tal adecuación constituye un derecho protegido constitucionalmente. Es aplicable, en lo conducente, la tesis jurisprudencial de rubro: **“TRASLACIÓN DEL TIPO Y ADECUACIÓN DE LA PENA. CONSTITUYEN UN DERECHO DEL GOBERNADO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE.”**<sup>27</sup>

Por lo que hace a los artículos 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, que constituyen normas procesales, la invalidez tendrá efectos retroactivos al veintiséis de marzo de dos mil catorce, fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Cabe precisar que en relación con las pruebas obtenidas con fundamento en los artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia morelense invalidados, en cada caso el juzgador determinará cuáles carecen de valor probatorio por encontrarse directa e inmediatamente vinculadas con la medida, lo que implica que aquéllas no hubieran podido obtenerse, a menos que no se hubiera hecho uso de las mismas<sup>28</sup>.

Las anteriores declaraciones de invalidez con efectos retroactivos, surtirán efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, a los Tribunales Colegiado y Unitario del Decimotercero Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 14, fracción I, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de marzo de dos mil catorce y, en vía de consecuencia, la de los artículos 148 Bis y 148 Ter del Código Penal para el Estado de Morelos, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

<sup>25</sup> Efectos semejantes se imprimieron en la acción de inconstitucionalidad 26/2012, con una votación mayoritaria de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Pérez Dayán. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza votaron en contra.

<sup>26</sup> “Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

<sup>27</sup> **“TRASLACIÓN DEL TIPO Y ADECUACIÓN DE LA PENA. CONSTITUYEN UN DERECHO DEL GOBERNADO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE.** El primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna. Ahora bien, de la interpretación a contrario sensu de tal precepto, se advierte que otorga el derecho al gobernado de que se le aplique retroactivamente la ley penal cuando sea en su beneficio, por lo que si cometió un delito bajo la vigencia de una ley sustantiva con base en la cual se le sentenció y, posteriormente se promulga una nueva que prevé una pena menor para el mismo delito, o el acto considerado por la ley anterior como delito deja de tener tal carácter o se modifican las circunstancias para su persecución, aquél tiene el derecho protegido constitucionalmente a que se le aplique retroactivamente la nueva ley y, por ende, a que se le reduzca la pena o se le ponga en libertad. Esto es así, porque si el legislador en un nuevo ordenamiento legal dispone que un determinado hecho ilícito merece sancionarse con una pena menor o que no hay motivos para suponer que, a partir de ese momento, el orden social pueda alterarse con un acto anteriormente considerado como delictivo, es inválido que el poder público insista en exigir la ejecución de la sanción como se había impuesto por un hecho que ya no la amerita o que no la merece en tal proporción. Consecuentemente, la traslación del tipo y la adecuación de la pena constituyen un derecho de todo gobernado, que puede ejercer ante la autoridad correspondiente en vía incidental, para que ésta determine si la conducta estimada como delictiva conforme a la legislación punitiva vigente en la fecha de su comisión continúa siéndolo en términos del nuevo ordenamiento, esto es, para que analice los elementos que determinaron la configuración del ilícito de acuerdo a su tipificación abrogada frente a la legislación vigente y decida si éstos se mantienen o no y, en su caso, aplicarle la sanción más favorable.”

[J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1; Pág. 413. 1a./J. 4/2013 (9a.).

<sup>28</sup> En términos semejantes se fijaron los efectos al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2012 resuelta por el Pleno el 25 de febrero de 2014 y el Amparo en Revisión 546/2012, resuelto por el Pleno el 6 de marzo de 2014.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, a los Tribunales Colegiado y Unitario del Decimotavo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Morelos. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la competencia para legislar en materia de trata. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- Ministro Ponente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de siete de julio de dos mil quince, dictada por el Tribunal Pleno en el expediente de la acción de inconstitucionalidad 12/2014. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil quince.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2014**

En sesión del siete de julio de 2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el que debía pronunciarse sobre la validez constitucional de la regulación penal del delito de trata de personas por parte del legislador del Estado de Morelos. Si bien estoy de acuerdo con algunos de los considerandos, difiero de algunas consideraciones y conclusiones a las que la mayoría llegó y por ello formulo el presente voto.

Son dos los puntos relevantes que son objeto de este voto. Por un lado el considerando quinto de la sentencia, relativo a la competencia para legislar en materia de trata de personas por parte del legislador local y, por otro lado, el considerando sexto respecto de la competencia del legislador de Morelos para regular lo tocante a la materia de técnicas de investigación y cadena de custodia en el proceso penal.

**Razones de la mayoría****A) Considerando quinto**

En este considerando, la pregunta que la Corte debía resolver era si el legislador local cuenta con competencia para regular aspectos procesales del delito de trata de personas. La mayoría respondió en sentido negativo y se declaró inválido el artículo 14, fracción I, impugnado de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Morelos. La razón central detrás de dicha decisión reside en la interpretación que se hizo del artículo 9º de la Ley General en materia de trata de personas que establece lo siguiente:

*“Artículo 9o. En todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta Ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”*

Con base en el artículo transcrito y en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012 y 21/2013, se interpretó el concepto de supletoriedad de manera que no se deja ningún margen de regulación siquiera de carácter procesal para las entidades federativas.

Por tanto, se decidió declarar inconstitucional el artículo local impugnado toda vez que regula estas cuestiones que a criterio de la mayoría son exclusivamente federales.

**B) Considerando sexto**

Respecto del considerando sexto, la Corte debía responder a la siguiente pregunta: ¿es competente el legislador local para regular lo relativo a técnicas de investigación y cadena de custodia?

La mayoría respondió negativamente, en virtud de dos bloques de argumentos; uno material y otro temporal o de vigencia.

En los argumentos materiales, se concluyó que aplicando los criterios de las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012 en materia de trata y secuestro se debía concluir análogamente que los artículos impugnados en el presente caso eran inconstitucionales.

Se llegó también a la conclusión de la inconstitucionalidad de los artículos impugnados a partir de un estudio de vigencia normativa a través de los artículos transitorios constitucionales.

En virtud de estos argumentos, se declaró que los artículos 93 a 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Morelos son inconstitucionales.

**Razones de disenso****A) Considerando quinto (Voto Particular)**

Respecto del criterio mayoritario, considero que se formuló una interpretación incorrecta del concepto de supletoriedad contenido en el artículo 9º de la Ley General de Trata de Personas y esto llevó a una mal entendimiento del funcionamiento del mecanismo constitucional de competencias cuyo principio rector se encuentra en el artículo 124 de la Carta Magna.<sup>1</sup>

El argumento de la mayoría consiste en que el artículo 73, fracción XXI de la Constitución faculta exclusivamente y en términos absolutos a la Federación para legislar sobre el delito de trata de personas y que la supletoriedad contenida en el artículo 9º de la Ley solamente funciona con las normas que en el mismo se enlistan.

---

<sup>1</sup> Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Sin embargo, una correcta interpretación del artículo 73, fracción XXI arroja un resultado opuesto. Es necesario recordar que tratándose de atribución de competencias, la interpretación del texto constitucional debe ser estricta y que solo aquellas competencias expresamente otorgadas a la Federación serán reconocidas *de jure* a ese ámbito de poder. Así entonces, cabe preguntar: ¿cuáles son las facultades en materia de trata de personas que el artículo 73, fracción XXI de la Constitución otorga expresamente al Congreso de la Unión? Solamente son cuatro: tipos penales, sus sanciones, distribución de competencias y formas coordinación entre entidades y federación.

Es necesario recordar que el artículo local impugnado no regula ninguno de estos aspectos, sino que regula aspectos procesales del delito de trata de personas que en ningún momento son otorgados competencialmente al Congreso de la Unión a través del artículo 73, fracción XXI.

Consecuentemente, tenemos que este aspecto procesal del delito de trata debe, al tenor del mandato del artículo 124, estar primordialmente regulado por el legislador local y en las lagunas jurídicas que las leyes locales contengan, se deberán aplicar supletoriamente la Ley General de Trata de Personas y las normas mencionadas en el artículo 9º de la misma.

Dicho en otras palabras, las normas a las que el artículo 9º hace referencia son instrumentos normativos que son aplicables siempre que no existan normas locales que regulen los aspectos procedimentales del delito.

Con esta interpretación tenemos que el alcance material del artículo 73, fracción XXI invierte la competencia originaria o primaria de regulación de los aspectos procesales del delito de trata, respecto de lo determinado por la mayoría y, por tanto, el legislador local es competente para emitir este tipo de normas.

Atendiendo a esta mecánica competencial, el artículo impugnado debió haber sido declarado válido.

#### **B) Considerando sexto (Voto Concurrente)**

Respecto de este considerando me parece claro que las normas impugnadas se derogaron el 10 de diciembre de 2014 y que el Código Nacional de Procedimientos Penales no entró en vigor en esa entidad sino hasta el 9 de marzo de 2015 (60 días naturales después de la declaratoria), por lo que en principio no hay coincidencia en los tiempos de vigencia de ambas normas, es decir las normas impugnadas y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Sin embargo, de la interpretación literal de los artículos transitorios de la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI de la Constitución del 8 de octubre de 2013, se advierte que la reforma constitucional entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y el segundo párrafo del artículo 2º transitorio ocasionó la aplicación ultraactiva de las normas procesales federales y locales hasta en tanto no inicie su vigencia el Código Nacional de Procedimientos Penales en el ámbito federal y en todas las entidades federativas; por ello, si bien las normas procesales federales y estatales continuarían vigentes hasta ese momento, las legislaturas locales perdieron la competencia para legislar en la materia desde la entrada en vigor de la reforma constitucional, esto es desde el 9 de octubre de 2013.

Desde mi perspectiva, este tratamiento no es claro en la sentencia, ya que en la misma se aplican de manera directa los precedentes de trata de personas y del delito de secuestro en lugar de elaborar el análisis de la vigencia de las normas impugnadas a través del sistema transitorio. Así entonces, considero que la razón que nos lleva a la invalidez de la norma local no es la aplicación de estos precedentes, sino justamente el análisis directo del sistema transitorio de la reforma constitucional. Si bien los regímenes transitorios coinciden, las materias diversas entre los precedentes (trata y secuestro como materias sustantivas, tipos y penas) y la del Código Nacional de Procedimientos, son completamente distintas y a esta última no le aplica lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012, como si lo es en lo relativo al tema estudiado en el considerando quinto.

Por las razones previamente apuntadas, me separo respetuosamente de las consideraciones de la mayoría en la presente acción de Inconstitucionalidad.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente y particular formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia de siete de julio de dos mil quince dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2014. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil quince.- Rúbrica.