

TERCERA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 52/2015, promovida por la Procuradora General de la República.

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 52/2015.

PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

MINISTRO QUE HIZO SUYO EL ASUNTO: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIO:

JORGE ANTONIO MEDINA GAONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintinueve de marzo de dos mil dieciséis.**

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Norma impugnada, autoridades emisora y promulgadora (fojas 1 a 33 del expediente principal). Por oficio PGR/256/2015, presentado el veintiuno de julio de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, en su carácter de **PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demanda la invalidez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicado mediante Decreto 203 en el Periódico Oficial de la Entidad el veintidós de junio de dos mil quince; asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma controvertida, respectivamente, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicho Estado.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y concepto de invalidez (fojas 2 y 24 a 33 del expediente principal). La parte promovente estimó violados los artículos 14, 16, 17, 20, Apartado C, fracción VII y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hizo valer como único concepto de invalidez, en síntesis, lo siguiente:

- **Violación del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía a los citados preceptos constitucionales.**
- **La norma cuya constitucionalidad se cuestiona prevé un medio de impugnación contra la resolución del Ministerio Público cuando resuelva el no ejercicio de la acción penal -inconformidad-. Con ello, se crea un recurso no contemplado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, modificando, de manera sustancial, el procedimiento penal consignado por el Congreso de la Unión en la legislación nacional, para impugnar la determinación del Ministerio Público relativa al no ejercicio de la acción penal -control judicial-.**
- **Para demostrar esta afirmación considero conveniente llevar a cabo el siguiente cuadro comparativo entre la norma nacional y la norma local:**

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA
CAPÍTULO IV FORMAS DE TERMINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Artículos 253 a 257... Artículo 258. Notificaciones y control judicial. Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal <u>deberán ser notificadas a la víctima u ofendido</u> quienes las podrán impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sean <u>notificadas de dicha resolución</u>. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su Defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de control declarará sin materia la impugnación. La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno.	Artículo 86. Finalizada una indagatoria, si el Ministerio Público concluye el no ejercicio de la acción penal, elaborará la propuesta de determinación correspondiente, de manera fundada y motivada. Dicha propuesta será sometida a la consideración del Vice Fiscal que corresponda. Si el Vice Fiscal de Investigación de Delitos no autoriza la propuesta de determinación del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiere efectuado la propuesta, a efecto de que continúe su integración. Si el Vice Fiscal de Investigación de Delitos autoriza la propuesta de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiera efectuado la propuesta, a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido, quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General. El escrito de inconformidad deberá señalar: - I.- El número de la indagatoria correspondiente; - II.- Una relación sucinta de los hechos; - III.- Los preceptos legales cuyo incumplimiento se reclama; - IV.- Los argumentos jurídicos correspondientes; y - V.- Las peticiones finales. La falta de alguno de los requisitos anteriores dará lugar al desechamiento de plano del recurso de mérito. El Fiscal General resolverá la inconformidad a través de los servidores públicos que tenga a bien designar, quienes verificarán el cumplimiento de los requisitos legales, así como los méritos expuestos por las personas inconformes. Si el Fiscal General resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al Agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del Fiscal General sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes.

- Como se advierte, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé en el capítulo IV denominado "FORMAS DE TERMINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN" diversas determinaciones que puede dictar el Ministerio Público -abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal- en el contexto de una investigación, de ahí, que ante el eventual dictado de esas resoluciones se puedan someter a control judicial, procedimiento que fue modificado por el Congreso de Aguascalientes al emitir el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía que se impugna, al crear el recurso de inconformidad.
- Es así que se actualiza una clara contravención al procedimiento penal instaurado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con lo que el Congreso de Aguascalientes se excedió en sus facultades, vulnerando con ello el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El ocho de octubre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la reforma a la fracción XXI inciso c) del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia adjetiva penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y el fuero común. En cumplimiento al citado mandato constitucional, el cinco de marzo de dos mil catorce, se publicó en el DOF el decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, documento normativo que prevé los postulados que deben observarse en el procedimiento penal acusatorio y oral, de observancia general para las autoridades federales y locales.
- Enseguida, la accionante señala el procedimiento de impugnación que se prevé ahora en el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando se trate del no ejercicio de la acción penal y, a su vez, establece las diferencias, respecto al trámite de la inconformidad consignado en la norma cuestionada.
- A su juicio, lo anterior demuestra cómo el Congreso de Aguascalientes modificó el procedimiento instaurado por el Código Nacional de Procedimientos Penales cuando se trate de la impugnación del no ejercicio de la acción penal, pues en el artículo impugnado, de manera previa, el Ministerio Público debe someter su determinación ante el Vice Fiscal de Investigación de Delitos.
- Si el Vice Fiscal confirma la determinación del Ministerio Público del no ejercicio de la acción penal, entonces, aquél deberá notificar al Ministerio Público su determinación para que éste a su vez notifique a la víctima u ofendido, quienes deben agotar el recurso de inconformidad ante el Fiscal General, cuestiones que de ningún modo prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Si el Fiscal General confirma la determinación del no ejercicio de la acción, la víctima u ofendido podrán impugnar dicha determinación ante "las instancias correspondientes", sin que la norma determine a qué instancias se refiere, lo que trae confusión tanto para la víctima u ofendido como para los operadores de la norma, pues es posible que se refiera al Juez de control en términos del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, sin embargo, la norma impugnada no lo precisa.
- A fin de analizar y demostrar la inconstitucionalidad que se configura con la modificación que realizó el Congreso de Aguascalientes para combatir el no ejercicio de la acción penal, esta Representación Social se permite realizar el siguiente cuadro comparativo:

Código Nacional de Procedimientos Penales	Ley Orgánica de la Fiscalía
Determinación impugnada: El no ejercicio de la acción penal.	Determinación impugnada: El no ejercicio de la acción penal.
Recurso: No se trata propiamente de un recurso. Es una medida que conlleva "control judicial".	Recurso: Inconformidad.
Plazo: Dentro de los 10 días posteriores a partir de la notificación hecha a la víctima u ofendido.	Plazo: 10 días a partir de la notificación hecha a la víctima u ofendido.

Sede de la resolución: Jurisdiccional.	Sede de la resolución: Administrativa.
Autoridad que resuelve: Juez de control.	Autoridad que resuelve: Fiscal General a través de los servidores públicos que tenga a bien designar.
Resolución: En audiencia con la presencia de las partes -víctima u ofendido, Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor-.	Resolución: De manera autónoma sin presencia de la partes.
Momento en que se dicta la resolución: En la audiencia.	Momento en que se dicta la resolución: No se precisa.

- Entonces como se expuso, el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía establece un recurso que no está previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales para impugnar la determinación del Ministerio Público consistente en el no ejercicio de la acción penal. La legislación nacional impone la obligación al Ministerio Público de notificar su determinación a la víctima u ofendido sin ningún otro acto o procedimiento previo, para que de este modo, la víctima u ofendido ejerza su derecho de acudir con el Juez de control de manera directa a cuestionar esa determinación -control judicial-, de este modo, no sólo se viola el procedimiento penal, también se vulnera el derecho de las víctimas y ofendidos a que se les administre justicia pronta y expedita, pues la legislación local prevé un procedimiento adicional que no está contemplado por el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- De esta forma, también resultan vulnerados los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en consideración a que el artículo controvertido genera confusión y una violación a los principios de certeza y legalidad jurídica, que afectarán a la víctima u ofendido en sus derechos, además de propiciar inseguridad jurídica tanto a los justiciables como a los operadores de las normas, pues no tendrán la certeza de cuál mecanismo instaurar ante la posible emisión de una determinación del no ejercicio de la acción penal.
- Además de lo anterior, para el caso de que la víctima u ofendido decidieran interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley Orgánica de la Fiscalía, fenecería el plazo que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé para solicitar al Juez de control revise la determinación del no ejercicio de la acción penal, sustrayéndolos del acceso a la justicia, y violentando así -en general- el derecho reconocido en el artículo 17 constitucional y -en particular- el derecho reconocido en el artículo 20, Apartado C, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, son derechos de las víctimas y ofendidos impugnar ante autoridad judicial las resoluciones de no ejercicio de la acción penal.

TERCERO. Trámite (fojas 49 a 53 del expediente principal). Mediante proveído de Presidencia de tres de agosto de dos mil quince, se ordenó formar y registrar el asunto con el número **52/2015** y, por razón de turno, se designó al señor Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor en el procedimiento, quien por diverso auto de cinco siguiente, admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los poderes: Legislativo que emitió las normas impugnadas y Ejecutivo que las promulgó; lo anterior, para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Informe de la autoridad emisora (fojas 71 a 84 del expediente principal). El Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, al rendir su informe, sostuvo la validez de la norma impugnada, bajo los argumentos que a continuación se sintetizan:

- **PRIMERO.** Queda claro a esta Legislatura, que la facultad que se otorga al Congreso de la Unión, por el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se circunscribe en la parte que interesa, "Para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común".
- En estricto sentido, entendemos que como legisladores locales, no contamos con atribuciones para expedir una legislación procesal penal, pero de ninguna manera se nos limita a realizar acciones legislativas para armonizar las normas locales, con la sola finalidad de proporcionar certeza y seguridad jurídica, tanto a quienes aplican la ley como a los destinatarios de la misma.

- Precisamente para no violentar el orden constitucional se estimó pertinente ajustar la normatividad local con el objetivo de brindar mayor claridad, estableciendo en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, textualmente una remisión al Código Nacional de Procedimientos Penales, sin que ello implique desde ningún punto de interpretación, la creación de un recurso nuevo y diferente al que ya existe en dicho ordenamiento federal, puesto que solamente se conduce a los destinatarios de la norma, a la aplicación en todos los casos del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que precisamente la porción normativa que se tacha de inconstitucional, únicamente reitera la aplicación de dicho Código, por lo que no contraviene el orden constitucional actual.
- De la revisión del artículo controvertido se desprende que lo único que realizó esta Legislatura fue darle congruencia a nuestro instrumento normativo, retomando tal cual lo señalado en aspectos inherentes a la posibilidad de interponer un recurso, ya contemplado por la norma federal, sin variar en términos generales su contenido, de tal manera que no existe ninguna invasión de competencia respecto a las facultades del Congreso de la Unión.
- Podemos concluir que lo realizado por esta Legislatura, lejos de contravenir los preceptos constitucionales y legales en esta materia, coadyuvan para que en nuestro Estado, se cuente con normas jurídicas acordes a las disposiciones federales, permitiendo que al momento de conocer asuntos relacionados con el Código Nacional de Procedimientos Penales cuya competencia sea del fuero común, se proceda en armonía con los lineamientos de la citada ley federal, en virtud de que no se crea un medio ordinario de defensa, pues el recurso ya existe, y está regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que esta Soberanía únicamente clarificó, que tal recurso procede en los supuestos planteados en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, mismo que, contrario a lo señalado por la parte actora, son cuestiones de mero trámite, puesto que se contemplan supuestos en los que no hay controversia u oposición de parte alguna.
- Así, en cuanto a la competencia del artículo 73, fracción XXI, constitucional, este Congreso no está legislando en materia procesal penal, fundando lo anterior en el hecho de que la norma controvertida fue discutida y aprobada con estricto apego a derecho cumpliendo con los requisitos que marcan los artículos 30 al 35 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- De los razonamientos anteriores, es factible aseverar que no le asiste la razón al promotor de la acción que nos ocupa, debido a que el Congreso del Estado de Aguascalientes, al emitir el Decreto impugnado, lo realizó en acatamiento a los casos de excepción contenidos en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ello no se puede hablar de una invasión de competencias, por ser la propia ley la que faculta a los Estados para armonizar su legislación en esta materia, sin más limitaciones que las previstas en la propia ley, por lo que no se puede hablar de invasión de facultades, cuando sólo se reitera lo establecido en la Ley General.
- SEGUNDO. Contrario a lo señalado por la impetrante, las resoluciones a que hace referencia el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, sí son administrativas por lo que la remisión al recurso de inconformidad no constituye una acción legislativa que violente la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, sino una medida que brinda certeza al operador jurídico local.
- El sistema recursal no debe estar sujeto al arbitrio de los órganos jurisdiccionales: Contrario a lo que indica la impetrante, la reforma al artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, dota de mayor seguridad jurídica, ya que la procedencia o improcedencia del recurso de revocación no puede estar sujeto al arbitrio del órgano jurisdiccional, pues eso propiciaría incertidumbre a los gobernados, ya que quedarían a merced de los criterios de cada juzgador.
- En la especie, el Congreso del Estado de Aguascalientes, únicamente clarificó que las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, en las hipótesis contenidas dentro del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, determina que procede el recurso de inconformidad; procedencia que no deja sujeta al arbitrio del juzgador, sino a las características propias de la actuación que pudiera provocar perjuicio a una persona, pues considerar lo contrario generaría incertidumbre, violentándose el principio de legalidad. Aunado a lo anterior, queda perfectamente claro que la norma impugnada, de manera expresa remite al destinatario de la norma, directamente al Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que no crea inseguridad alguna, además, clara y expresamente indica al destinatario, que el sistema recursal que deberá aplicar, por lo que no se crea inseguridad jurídica alguna para los destinatarios de la norma.

- De todo lo anterior queda claro, que esta Legislatura en ningún momento invadió la esfera competencial de la Federación en materia procesal penal ya que la norma impugnada solamente remite al gobernado a los recursos existentes, con la única finalidad de clarificar y definir al destinatario de la norma, el procedimiento a seguir en el caso que se ubicara en el supuesto contemplado por ésta.
- Es evidente que la norma constriñe a la autoridad responsable de su aplicación, a hacer un verdadero estudio y consideración, en el que especifique claramente el motivo de su aplicación, la oportunidad de ésta, los antecedentes, porqué se arribó a dicha conclusión, y desde luego todas y cada una de las consideraciones lógicas, técnicas y jurídicas que hacen posible la aplicación de la norma, incluido su fundamento, sin que exista permisividad en la misma, de omitir dar cumplimiento con tales requisitos de aplicación.
- **TERCERO.-** El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, regula una medida de control judicial, es decir, tiene un carácter jurisdiccional, atendiendo al operador del mismo (Juez de control); por otro lado, el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, regula el recurso de inconformidad, sin embargo, éste es de una naturaleza diversa a la de aquella medida, específicamente, es un recurso cuya naturaleza es administrativa.
- En ese orden de ideas, debe considerarse, que existen distintos medios de protección administrativos y jurisdiccionales, establecidos a efecto de lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho.
- **Es de resaltar las siguientes características:**
 - a) La autoridad que conoce del recurso de inconformidad, es el superior jerárquico titular de la institución del Ministerio Público. En cambio la autoridad que resuelve el control jurisdiccional, es una autoridad ajena a la autoridad que emitió el acto impugnado, autónoma e independiente del poder al que pertenece.
 - b) Los efectos del recurso administrativo pueden ser de anulación, o modificación para el ejercicio de la acción penal.
 - c) La función del recurso de inconformidad es el control en la administración, con el objeto de lograr la eficacia de su actuación, que es de orden público, y no a la tutela de intereses particulares, no obstante que el particular resulte beneficiado, puesto que cuando éste interpone el recurso, existe colaboración de su parte para lograr la eficiencia administrativa.
 - e) (sic) El recurso de inconformidad no implica una función jurisdiccional, sino simplemente administrativa, a diferencia de la medida de control jurisdiccional prevista en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- **Por lo anterior, no se invade ninguna esfera competencial al momento de legislar en materia local el recurso de inconformidad.**
- **CUARTO.-** Ahora bien, no se soslaya que el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reservó la facultad para el Congreso de la Unión a fin de legislar en materia adjetiva penal; sin embargo, en la especie no puede y menos aún debe considerarse que el recurso de inconformidad previsto por el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, sea de la misma naturaleza, puesto que regula únicamente actos materialmente administrativos referentes encaminados a las atribuciones de la Fiscalía General (No ejercicio de la acción penal).
- **Al efecto, es necesario traer a colación el marco jurídico que sustenta la norma jurídica que aislada y de manera equívoca se tilda de inconstitucional. Transcribe el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.¹**

¹ "Artículo 1. Esta ley es de orden público, interés social, de observancia general en el Estado y tiene por objeto organizar la Fiscalía General para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Federal, la Constitución Local, los Tratados Internacionales de los que México sea parte y las demás normas aplicables, con sujeción a lo siguiente:

I. las disposiciones de esta Ley son obligatorias para el Ministerio Público, sus auxiliares y apoyos jurídicos, administrativos y técnicos, y deberán ser observadas, en cuanto a los deberes que impongan y facultades que concedan, por cualquier autoridad establecida en el Estado, así como por las personas físicas y morales que en él residan o transiten.

La vigilancia de los preceptos de esta Ley, corresponde en el ámbito de sus respectivas atribuciones, al Fiscal General, Vice Fiscales, directores generales, Agentes del Ministerio Público y demás servidores públicos de la institución;

II. Los tribunales del Estado, además, aplicarán y atenderán a la presente Ley por cuanto a los actos realizados por el Ministerio Público bajo el imperio de la misma;

- De modo que el texto del referido artículo 86, en concordancia con el texto legal del aludido artículo 1, de la misma ley, no puede, ni debe ser interpretado de manera aislada, menos aún considerarse que la legislatura local extralimitó su actuación con la creación de un nuevo recurso no previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- En ese sentido, cobra aplicación la jurisprudencia P.J. 87/2005, de la Novena Época, con número de registro 177924; emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Julio de 2005, Materia Constitucional, página 789, de rubro y texto siguientes: "INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS. LÍMITES".
- Una vez precisado lo anterior, es menester señalar que el trámite del recurso de inconformidad, debe ser, asimismo, interpretado en correlación con lo dispuesto por el artículo Octavo Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, mismo que señala expresamente:

"ARTÍCULO OCTAVO.- Lo establecido en las fracciones IX, XIII y XXXV del artículo 15, y lo relativo al recurso de inconformidad establecido en el artículo 86 de la presente Ley, estará vigente hasta la entrada en vigor del sistema acusatorio, en términos de la Declaratoria emitida por el Congreso del Estado al respecto y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de junio del año 2014".
- Así, del precepto legal anteriormente transcrito se advierte que el legislador tuvo a bien prever, por lo que hace a la *vacatio legis* del artículo 86, que el recurso de inconformidad continuaría en su vigencia, trámite y resolución, hasta la entrada en vigor del sistema acusatorio en términos de la Declaratoria respectiva emitida por el propio Congreso del Estado. De modo que al no cobrar aún vigencia la entrada del sistema acusatorio la acción de inconstitucionalidad propuesta, resulta del todo improcedente.
- QUINTO.- Por último, es de resaltar que el máximo Tribunal del País se ha pronunciado al respecto, acerca de la procedencia o no del recurso de inconformidad, estableciendo que resulta optativo para el gobernado acudir a la interposición del recurso referido o al juicio de amparo. Cita la jurisprudencia PC.XXX. J/13 P (10a.), de la Décima Época, con registro 2009213, emitida por los Plenos de Circuito, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo III, Materia(s): Común, Página: 1766, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN PENAL. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE AUTORIZA SU NO EJERCICIO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO POR LA VÍCTIMA O EL OFENDIDO DEL DELITO, AUN CUANDO NO HUBIERE AGOTADO EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES." y la diversa tesis: I.6o.P.66 P(10a.), de la Décima Época, con registro: 2009528, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Junio de 2015, Tomo III, Materia(s): Común, Página: 2375, de rubro y texto siguientes: "RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA LA PROPUESTA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL O LA DETERMINACIÓN QUE LA AUTORIZA EN DEFINITIVA. AL SER OPTATIVO PARA LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO, NO ES OBLIGATORIO AGOTARLO PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)".
- De los criterios anteriores se colige que el recurso de inconformidad es un acto estrictamente administrativo, ya que su resolución no está encomendada a una autoridad judicial; pues se tramita y resuelve ante la propia Fiscalía, y en su caso, resulta optativo para el particular interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo.
- Sin que pase por inadvertido para efectos del juicio de amparo, que todos los órganos dependientes del Poder Judicial de la Federación, jurisdiccionales y administrativos de las diversas entidades federativas conforme al marco legal de su actuación tienen la obligación al

III. En el Estado de Aguascalientes, la Institución del Ministerio Público, para el ejercicio de sus atribuciones se estructura en la Fiscalía General, como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, conforme al artículo 59 de la Constitución Local;

IV. La presente Ley deberá aplicarse e interpretarse en armonía con sus principios rectores, conforme a las garantías individuales, a las normas constitucionales relativas a la función ministerial. En materia de procedimiento penal se interpretará en conjunción con el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Aguascalientes y el Código Nacional; y

V. Para el despacho de los asuntos que competen al Ministerio Público, la actuación de la Fiscalía General, se regirá por los principios de Legalidad, Certeza, Honradez, Lealtad, Objetividad, Imparcialidad, Profesionalismo, Transparencia, Eficacia, Eficiencia y respeto a los Derechos Humanos.

A.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. Código Nacional: El Código Nacional de Procedimientos Penales; ...".

momento de aplicar la ley a un supuesto jurídico observar propiamente los criterios jurisprudenciales por lo que se estima que al existir al caso concreto precedentes en la materia y recientemente la contradicción de tesis señalada de manera primigenia en el presente apartado a todas luces se estima no existe violación, detrimento o menoscabo a la víctima u ofendido al accionar ante la Fiscalía el recurso de inconformidad en base a su propia naturaleza.

QUINTO. Informe de la autoridad promulgadora (fojas 421 a 425 del cuaderno principal). El Poder Ejecutivo, al rendir su informe, sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:

1. El acto legislativo del que se reclama la inconstitucionalidad es material y formalmente de carácter legislativo. En el caso concreto el decreto número 203 que contiene la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes y en específico el artículo 86 de dicha ley, es producto de una deliberación que se hace en el Congreso del Estado en la que el Ejecutivo solamente cumple con la función de promulgación de las leyes, por lo tanto, es cierto que el citado Decreto número 203, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado número Veinticinco, Edición Vespertina, el día veintidós de junio de dos mil quince.
2. Por cuanto a los actos imputados al Poder Legislativo del Estado al no ser propios del Ejecutivo del Estado, no se contestan.
3. Independientemente de que sean ciertos los actos reclamados al Gobernador Constitucional del Estado (promulgación), es el caso que la Constitución Política del Estado solamente faculta al Gobernador para que, una vez aprobada una ley por parte del Poder Legislativo del Estado, sea el Poder Ejecutivo quien lo mande publicar.
4. Es decir la promulgación de una ley es una actividad del Ejecutivo que se encuentra subordinada al Poder Legislativo quien expide la ley; publicación que por lo tanto se hace en acatamiento al sistema jurídico federal y al propio del Estado, ya que la facultad de PROMULGAR las leyes expedidas por el Congreso, es en realidad una obligación a cargo del Ejecutivo Local, atentos a lo dispuesto por los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
5. Por lo tanto, se considera que la sola publicación de un documento por el Ejecutivo, no violan los artículos constitucionales que menciona la promovente en su escrito de demanda. Lo anterior encuentra su sustento en lo establecido en la jurisprudencia número 114, consultable en las páginas 210-211, Primera Parte, Tribunal Pleno del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que establece: "LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE. SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ".
6. En este orden de ideas siendo el Poder Legislativo Local el órgano deliberativo, donde se discute y se aprueba el contenido de las normas, por lo tanto es dicho Poder a quien en todo caso le corresponde defender la validez de las normas que se promulgan.

SEXTO. Opinión del Delegado de la Procuradora General de la República (fojas 461 a 476 del expediente principal). Solicita que se declare procedente y fundada la acción en que se actúa y, por tanto, determine la invalidez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, toda vez que resulta inconstitucional.

SÉPTIMO. Cierre de instrucción (foja 477 del expediente principal). Toda vez que transcurrió el plazo legal de cinco días, para que las partes formularan alegatos, sin que a la fecha hayan presentado las suyas los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Aguascalientes, por proveído de uno de octubre de dos mil quince, 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 Mexicanos² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Es oportuna la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en 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;³ esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

En efecto, el Decreto 203, por el que se reforma el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que ahora se controvierte, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el **veintidós de junio del dos mil quince**, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del martes veintitrés de ese mes al miércoles veintidós de julio del citado año**.

Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el **martes veintiuno de julio de dos mil quince** (foja 33 vuelta del expediente principal), es indudable que se promovió oportunamente.

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

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por la Procuradora General de la República, en contra de leyes federales, estatales y de la Ciudad de México, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

² **Anterior a las reformas de 10 de febrero de 2014, que ahora dice, en lo conducente:**

"Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. (...) 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:

a).- (...)

b).- (...)

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y (sic)

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución 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 el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos".

³ **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".

En el caso concreto, Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, suscribe la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicado mediante Decreto No. 203, en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de junio de dos mil quince. Tal carácter lo acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de tres de marzo de dos mil quince, en virtud de haber sido ratificado por el Senado de la República (foja 34 del expediente principal).

Al respecto, tiene aplicación al caso la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

“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”.⁴

En consecuencia, la Procuradora General de la República cuenta con legitimación para acudir como actora a este medio de control constitucional.

CUARTO. Improcedencia. Al no existir causas de improcedencia o de sobreseimiento que hayan hecho valer las partes o que este Alto Tribunal advierta de oficio, debe estudiarse el fondo del asunto.

QUINTO. Análisis de fondo. La materia de la presente acción de inconstitucionalidad se limita a determinar si asiste la razón a la Procuradora General de la República, al señalar concretamente que es inválido el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicado mediante Decreto 203 en el Periódico Oficial de la Entidad el veintidós de junio de dos mil quince.

Tal precepto dispone:

“Artículo 86. Finalizada una indagatoria, si el Ministerio Público concluye el no ejercicio de la acción penal, elaborará la propuesta de determinación correspondiente, de manera fundada y motivada. Dicha propuesta será sometida a la consideración del Vice Fiscal que corresponda.

Si el Vice Fiscal de Investigación de Delitos no autoriza la propuesta de determinación del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiere efectuado la propuesta, a efecto de que continúe su integración.

Si el Vice Fiscal de Investigación de Delitos autoriza la propuesta de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiera efectuado la propuesta, a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido, quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General.

El escrito de inconformidad deberá señalar:

I.- El número de la indagatoria correspondiente;

II.- Una relación sucinta de los hechos;

III.- Los preceptos legales cuyo incumplimiento se reclama;

IV.- Los argumentos jurídicos correspondientes; y

⁴ Novena Época, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 98/2001, Página: 823.

V.- Las peticiones finales.

La falta de alguno de los requisitos anteriores dará lugar al desechamiento de plano del recurso de mérito.

El Fiscal General resolverá la inconformidad a través de los servidores públicos que tenga a bien designar, quienes verificarán el cumplimiento de los requisitos legales, así como los méritos expuestos por las personas inconformes.

Si el Fiscal General resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al Agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del Fiscal General sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes”.

Al respecto sostiene la accionante, en esencia, que la norma impugnada viola los artículos 14, 16, 17, 20, Apartado C, fracción VII y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que prevé la inconformidad como un medio de impugnación contra la resolución del Ministerio Público cuando resuelva **el no ejercicio de la acción penal** y, con ello, se crea un recurso no contemplado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que modifica, de manera sustancial, el procedimiento penal consignado por el Congreso de la Unión en la legislación nacional, para impugnar esa determinación.

Por tanto, se actualiza una clara contravención al procedimiento penal instaurado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con lo que el Congreso de Aguascalientes se excedió en sus facultades, vulnerando con ello, entre otros preceptos, el referido artículo 73 constitucional.

Es pertinente señalar que el Poder Legislativo de dicho Estado, con el fin de defender la constitucionalidad de la norma aduce, entre otros aspectos, que no contrarió el citado precepto de la Carta Magna, pues lo único que hizo fue armonizar su legislación al Código Nacional de Procedimientos Penales, de lo cual se dio cuenta en el Octavo Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, que señala expresamente:

"ARTÍCULO OCTAVO.- Lo establecido en las fracciones IX, XIII y XXXV del artículo 15, y lo relativo al recurso de inconformidad establecido en el artículo 86 de la presente Ley, estará vigente hasta la entrada en vigor del sistema acusatorio, en términos de la Declaratoria emitida por el Congreso del Estado al respecto y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de junio del año 2014".⁵

Una vez expuesto lo precedente, es factible determinar que, en esencia, asiste la razón a la Procuradora General de la República, en atención a los argumentos que más adelante se precisarán.

En principio, cabe destacar que el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Capítulo IV, denominado de las “Formas de terminación de la investigación”, artículo 258, dispuso cuáles son las determinaciones del Ministerio Público, en la fase de investigación, que requieren control judicial, entre las que está, **el no ejercicio de la acción penal**. Asimismo, estableció el procedimiento a seguir para que la víctima u ofendido por el delito puedan impugnarlo a través de un trámite simplificado bajo la dirección de un Juez de control, según se ve:

“Artículo 258. Notificaciones y control judicial

Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad **y el no ejercicio de la acción penal** deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su Defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de control declarará sin materia la impugnación.

La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno”.

⁵ Visible a foja 420 del presente expediente.

Ahora bien, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional,⁶ 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.

(...)”.

Cabe destacar que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince,⁷ sostuvo que de conformidad con ese precepto constitucional, 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 el único facultado para legislar 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.

Al efecto, se precisó que 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 catorce de febrero de dos mil trece, 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.

⁶ Con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2015.

⁷ **El punto decisivo correspondiente, se votó como sigue:**

“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”.

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 este 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, inmediatz, 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 dé 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 dieciocho de junio del dos mil ocho, 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 dos mil dieciséis, 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.”

A partir de lo anterior se estableció 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 transitorio⁸ 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 Pleno, al resolver, entre otros asuntos, la citada acción de inconstitucionalidad 12/2014, 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,⁹ conforme al 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.

De acuerdo con su artículo 2, el objeto del Código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos,¹⁰ 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.¹¹

Al final, se consideró: “(...) **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**”.

No obstante lo anterior, conviene destacar lo que dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo octavo transitorio, a saber:

“ARTÍCULO OCTAVO. Legislación complementaria

En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento”.

⁸ “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”.

⁹ “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”.

¹⁰ “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”.

¹¹ “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”.

Como se ve, tal disposición permite tanto a la Federación como las Entidades Federativas hacer los ajustes pertinentes a sus leyes y demás normas complementarias que resulten necesarias para la implementación de ese ordenamiento.

Asimismo, la propia legislación única, en su artículo 256, en lo conducente, señala:

“Artículo 256. Casos en que operan los criterios de oportunidad

Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada Procuraduría, el Ministerio Público ponderará el ejercicio de la acción penal sobre la base de criterios de oportunidad, (...).¹²

Lo relevante de esta última disposición radica, no en la aplicación y procedencia de los criterios de oportunidad que desarrolla enseguida la norma, porque ello no guarda relación con lo que aquí se juzga, sino en la cita que se hace respecto a la facultad que tienen las Procuradurías de ponderar las determinaciones **sobre el ejercicio de la acción penal, en los términos de sus disposiciones normativas.**

Así, la intelección de los dos artículos en comento, revela que aun cuando con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional que trajo como consecuencia la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales, los Estados han dejado de tener competencia para legislar, entre otros aspectos, sobre la materia procedimental penal; esa misma codificación, en los preceptos reseñados, permite a las Entidades un reducto o margen de actuación legislativa para instrumentar internamente sus leyes, esto es, complementarlas en la medida que resulten necesarias para la implementación de aquel ordenamiento; por lo que, tratándose, como en el caso, del **no ejercicio de la acción penal**, sí es factible que se pueda actuar en consecuencia.

En esa línea, es dable afirmar que los Estados sí son competentes para regular internamente el trámite que lleve a la conclusión de si se ejercita la acción penal o no -entendida como decisión final-, pero a consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente lo podrán hacer a través de **normas de tipo orgánico**; descartando, por ende, el que se legisle concretamente sobre la materia **procedimental penal**, respecto de la cual, se reitera, ya no tienen competencia.

Es precisamente en las normas orgánicas donde se determina cuál es el procedimiento que va a seguirse ante la Institución del Ministerio Público para poder llegar a la concreción sobre si en definitiva se ejercita la acción penal o no.

Desde luego, es necesario dejar precisado que el examen correspondiente tocante a si se está en presencia de una norma orgánica o procedimental penal, se tiene que verificar caso por caso, al resolver.

Ahora bien, por disposición del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Ministerio Público -concepto referido a la Institución como tal- le corresponde el monopolio del ejercicio de la acción penal, por lo que dentro de la estructura organizacional interna de las Procuradurías, es sabido que los agentes del ministerio público tienen un superior jerárquico que viene a ser, en el punto más alto, el Titular de la dependencia, denominado Procurador.

Por otro lado, debe señalarse que es criterio de este Tribunal en Pleno, desde la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, que los agentes del ministerio público tienen la función de proponer el no ejercicio de la acción penal al Procurador, pero es éste el encargado de resolver en definitiva sobre el particular, en uso de un arbitrio regulado por las disposiciones constitucionales y legales aplicables, no

¹² El citado precepto continúa como sigue: “(...) siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido o ésta manifieste su falta de interés jurídico en dicha reparación de lo cual deberá dejarse constancia.

La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia;

II. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares;

III. Cuando el imputado haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando el imputado haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena;

IV. La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta al inculcado por otro delito, o la que podría aplicarse al mismo por otros delitos o bien, por la pena que previamente se le haya impuesto o podría llegar a imponérsele en virtud de diverso proceso tramitado en otro fuero;

V. Cuando el imputado aporte información esencial para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, la información que proporcione derive en la detención de un imputado diverso y se comprometa a comparecer en juicio. En estos supuestos, los efectos del criterio de oportunidad se suspenderán hasta en tanto el imputado beneficiado comparezca a rendir su declaración en la audiencia de juicio;

VI. Cuando la afectación al bien jurídico tutelado resulte poco significativa, y

VII. Cuando la continuidad del proceso o la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines preventivos de la política criminal.

No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten gravemente el interés público.

El Ministerio Público aplicará los criterios de oportunidad sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando las circunstancias especiales en cada caso, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código así como en los criterios generales que al efecto emita el Procurador o equivalente.

La aplicación de los criterios de oportunidad podrán ordenarse en cualquier momento y hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio.

La aplicación de los criterios de oportunidad deberá ser autorizada por el Procurador o por el servidor público en quien se delegue esta facultad, en términos de la normatividad aplicable”.

encontrándose supeditado a la propuesta ministerial, la que, por consecuencia, resulta ser sólo una opinión que el titular de la representación social puede o no seguir.¹³

De este modo, es aceptable considerar que si bien los agentes del ministerio público tienen la atribución de decidir sobre el **no ejercicio de la acción penal**, no menos verídico es que tal acto viene a representar una mera propuesta u opinión en ese sentido, que, desde luego, para que tenga plena eficacia jurídica, debe estar respaldada por una autorización de un superior jerárquico dentro de la Institución; pues no hay que olvidar que esa actuación es de vital trascendencia en el proceso penal, por lo que es conveniente su revisión exhaustiva, con el fin de salvaguardar, en todos los casos, los intereses de las víctimas u ofendidos por el delito.

Aclarado lo precedente, corresponde ahora verificar si el legislador de Aguascalientes, con la producción de la norma impugnada, cumplió en ceñirse únicamente en reglamentar el no ejercicio de la acción penal, desde el punto de vista organizacional, o en su defecto, si se excedió a la materia procedimental penal, pese a no tener competencia en este ámbito, por las razones expuestas previamente.

En principio, cabe apuntar que el mencionado legislador Estatal, precisamente a través de una **norma de tipo orgánico** fue que cristalizó el precepto controvertido, por lo que en esta parte se estima correcto su proceder.

Dicha normatividad es la Ley Orgánica de la Fiscalía General para esa Entidad, y específicamente en el impugnado artículo 86, dispuso un trámite interno para cuando finalice una indagatoria en un no ejercicio de la acción penal, decretada por el ministerio público actuante.

Sin embargo, el examen literal de dicho numeral, lleva a concluir a este Alto Tribunal que, en una parte, en forma correcta se reguló la materia organizacional, pero en otra, se invadió la competencia que para lo procedimental penal le corresponde legislar en exclusiva al Congreso de la Unión, vía codificación única.

En efecto, el citado artículo 86, admite una división en dos partes que condiciona el sentido de la presente acción de inconstitucionalidad, como se pasa a explicar.

Esas dos partes se pueden representar bajo el siguiente cuadro comparativo:

INICIO	CONTINUACIÓN
“Artículo 86. Finalizada una indagatoria, si el Ministerio Público concluye el no ejercicio de la acción penal, elaborará la propuesta de determinación correspondiente, de manera fundada y motivada. Dicha propuesta será sometida a la consideración del Vice Fiscal que corresponda. Si el Vice Fiscal de Investigación de Delitos no autoriza la propuesta de determinación del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiere efectuado la propuesta, a efecto de que continúe su integración. Si el Vice Fiscal de Investigación de Delitos autoriza la propuesta de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, el expediente se regresará al agente que hubiera efectuado la propuesta, a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido, (...)”.	“(…) quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General. El escrito de inconformidad deberá señalar: I.- El número de la indagatoria correspondiente; II.- Una relación sucinta de los hechos; III.- Los preceptos legales cuyo incumplimiento se reclama; IV.- Los argumentos jurídicos correspondientes; y V.- Las peticiones finales. La falta de alguno de los requisitos anteriores dará lugar al desechamiento de plano del recurso de mérito. El Fiscal General resolverá la inconformidad a través de los servidores públicos que tenga a bien designar, quienes verificarán el cumplimiento de los requisitos legales, así como los méritos expuestos por las personas inconformes. Si el Fiscal General resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al Agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del Fiscal General sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes”.

¹³ Así se desprende textualmente del texto de la tesis aislada de rubro: “**ACCIÓN PENAL. LA RESOLUCIÓN POR LA QUE UN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO PROPONE AL PROCURADOR EL NO EJERCICIO DE AQUÉLLA, NO ES DEFINITIVA Y, POR TANTO, NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL OFENDIDO, DENUNCIANTE O QUERELLANTE (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**”.

(Novena Época, Registro: 197234, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Diciembre de 1997, Materia(s): Penal, Tesis: P. CLXIX/97, Página: 110).

Como se ve de las porciones normativas transcritas del lado izquierdo, en el párrafo primero se dispuso que finalizada una indagatoria, si el ministerio público concluye el no ejercicio de la acción penal, elaborará la propuesta de determinación correspondiente, de manera fundada y motivada. Dicha propuesta será sometida a la consideración del Vice Fiscal que corresponda.

Luego, el párrafo segundo, prevé que si el Vice Fiscal de Investigación de Delitos **no autoriza la propuesta** de determinación del ministerio público, el expediente se regresará al agente que la hubiere efectuado, a efecto de que continúe su integración.

Para finalizar el párrafo tercero -transcrito parcialmente- con la mención de que si el Vice Fiscal de Investigación de Delitos **autoriza la propuesta de no ejercicio de la acción penal**, el expediente se regresará al agente de origen, a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido.

Estos tres apartados reflejan que el legislador Estatal reguló con acierto un trámite orgánico respecto a la forma en que se debía proceder internamente cuando el ministerio público actuante concluyera en una propuesta de no ejercicio de la acción penal.

De ahí, surge la siguiente interrogante ¿Qué medio de defensa tiene a su alcance la víctima u ofendido por el delito contra la confirmación del no ejercicio de la acción penal?

La respuesta la da el Código Nacional de Procedimientos Penales, que en su precepto 258 -transcrito con antelación-, dispone cuáles son las determinaciones del Ministerio Público, en la fase de investigación, que requieren control judicial, entre las que está, el **no ejercicio de la acción penal**. Asimismo, establece el procedimiento y la indicación del plazo a seguir para que la víctima u ofendido por el delito puedan impugnarlo a través de un trámite simplificado bajo la dirección de un Juez de control.

Consecuentemente, se concluye que los tres apartados en examen **son válidos** y, en esa medida, no le asiste la razón a la accionante Procuradora General de la República.

Lo que no puede opinarse de la misma manera en relación con las restantes porciones que integran la norma de que se trata -transcritas del lado derecho-, toda vez que ahí claramente el Poder Legislativo de Aguascalientes se excedió, ya que invadió la competencia que para la materia procedimental penal le corresponde legislar en exclusiva al Congreso de la Unión, vía codificación única.

Ello es así, pues **creó el recurso de inconformidad** para combatir la confirmación del no ejercicio de la acción penal, bajo la siguiente modalidad:

- Otorgó un plazo de diez días para la víctima u ofendido, a fin de que interpusieran ese medio de defensa por escrito ante el Fiscal General.
- Reguló qué debía contener ese escrito.
- Dispuso que la falta de alguno de los requisitos anteriores dará lugar al desechamiento de plano del recurso de mérito.
- Agregó que el Fiscal General resolverá la inconformidad a través de los servidores públicos que tenga a bien designar, quienes verificarán el cumplimiento de los requisitos legales, así como los méritos expuestos por las personas inconformes.
- Finalizó aduciendo que si el Fiscal General resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al Agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del Fiscal General sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes.

Por tanto, si el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el referido artículo 258, ya prevé la forma en que la víctima u ofendido por el delito podrán combatir la declaratoria de no ejercicio de la acción penal; resulta incuestionable que, en esos apartados, el impugnado precepto **es inválido**.

En consecuencia, atendiendo a lo ya declarado por este Tribunal Pleno en la citada acción de inconstitucionalidad 12/2014, tocante a que a partir de la indicada reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, que entró en vigor al día siguiente, los Estados **dejaron de tener competencia para legislar** sobre la materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas y, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, **pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha**.

De manera que si el legislador de Aguascalientes, emitió el Decreto 203 publicado en el Periódico Oficial **el veintidós de junio de dos mil quince**, que contiene el cuestionado artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General para ese Estado, el cual prevé, en lo conducente, **el recurso de inconformidad** para combatir en sede administrativa ministerial la determinación de no ejercicio de la acción penal, sustanciado bajo las modalidades que le imprimió; resulta incuestionable que ya no estaba facultado para legislar en esa materia y, por ende, invadió la competencia del Congreso de la Unión. Lo que no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la referida ley orgánica se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Máxime que desde el once de junio de dos mil catorce,¹⁴ se publicó en el Periódico Oficial de esa Entidad, el Decreto 63, que contiene la: **“Declaración de incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en el régimen jurídico local y de inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Estado de Aguascalientes.”** y en el artículo segundo, se dispuso que: **“(…) se fija el siete de septiembre del dos mil catorce, para que surta efectos la Declaratoria de inicio de vigencia del referido Código Nacional, que será el que regulará la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales en el Estado.”**, por lo que, con independencia de si todavía no está vigente en su totalidad en todos los Partidos Judiciales, dado que se ordenó su entrada en forma gradual -artículo primero-, ese evento corrobora aún más que **ya no tenían facultades para legislar en la materia procedimental penal**, pues habían asumido la jurisdicción del aludido Código Nacional.

En vista de lo anterior, procede declarar parcialmente inconstitucional el impugnado artículo 86 de la ley orgánica en examen, para quedar como sigue:

- **PORCIÓN VÁLIDA:** Desde el inicio del precepto y comprende la totalidad de los párrafos primero y segundo; y por lo que ve al tercero, parcialmente hasta donde dispone: **“(…) a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido, (…)”**, lo que deberá redactarse con un punto final.
- **PORCIÓN INVÁLIDA:** Todo lo restante, es decir, inicia en el párrafo tercero, con la mención **“(…) quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General.”** y continúa hasta los párrafos cuarto a séptimo, en este último

¹⁴ “Decreto Número 63

ARTÍCULO ÚNICO.- Se aprueba la Declaratoria de incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en el régimen jurídico local y de inicio de Vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Estado de Aguascalientes, para quedar en los siguientes términos

DECLARATORIA:

ARTÍCULO PRIMERO.- para los efectos señalados en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio del dos mil ocho, **se declara que el Sistema Procesal Penal Acusatorio ha sido incorporado al régimen jurídico del Estado de Aguascalientes, ordenándose su entrada en vigor de manera gradual, por partido judicial**, de acuerdo con lo siguiente:

I. El siete de noviembre del dos mil catorce, en el Tercer Partido Judicial con sede en el Municipio de Pabellón de Arteaga, para los delitos de querrela y patrimoniales no violentos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

II. El primero de mayo del dos mil quince, en el Tercer Partido Judicial con sede en el Municipio de Pabellón de Arteaga, para el resto de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes. En la misma fecha, en el Quinto Partido Judicial con sede en el Municipio de Jesús María, respecto de los delitos de querrela y patrimoniales no violentos señalados en el citado ordenamiento.

III. El seis de noviembre del dos mil quince, en el Quinto Partido Judicial con sede en el Municipio de Jesús María, para el resto de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

IV. El veintisiete de mayo del dos mil dieciséis, en el Primero, Segundo y Cuarto Partidos Judiciales con sede en los Municipios de Aguascalientes, Calvillo y Rincón de Romos, respecto de la totalidad de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

ARTÍCULO SEGUNDO.- En cumplimiento a lo previsto en el Artículo Segundo Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día cinco de marzo del dos mil catorce, se fija el siete de septiembre del dos mil catorce, para que surta efectos la Declaratoria de inicio de vigencia del referido Código Nacional, que será el que regulará la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales en el Estado.

El Código Nacional de Procedimientos Penales, entrará en vigor en la fecha y mediante las modalidades siguientes:

I. El siete de noviembre del dos mil catorce en el Tercer Partido Judicial con sede en el Municipio de Pabellón de Arteaga, para los delitos de querrela y patrimoniales no violentos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

II. El primero de mayo del dos mil quince en el Tercer Partido Judicial con sede en el Municipio de Pabellón de Arteaga, para el resto de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes. En la misma fecha, en el Quinto Partido Judicial con sede en el Municipio de Jesús María, respecto de los delitos de querrela y patrimoniales no violentos señalados en el citado ordenamiento.

III. El seis de noviembre del dos mil quince en el Quinto Partido Judicial con sede en el Municipio de Jesús María, para el resto de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

IV. El veintisiete de mayo del dos mil dieciséis en el Primero, Segundo y Cuarto Partidos Judiciales con sede en los Municipios de Aguascalientes, Calvillo y Rincón de Romos, respecto de la totalidad de los delitos contemplados en el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Quedarán derogados, de manera progresiva y gradual, los preceptos del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Aguascalientes contenido en el Artículo Segundo del Decreto Número 331 publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veinte de mayo del dos mil trece, esto conforme vaya iniciando su vigencia el Código Nacional de Procedimientos Penales en términos del presente Artículo, con la salvedad de los procedimientos que se estén tramitando con base en sus disposiciones, en cuyo caso se seguirán aplicando hasta su resolución.

ARTÍCULO TERCERO.- Se abroga el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Aguascalientes, contenido en el Artículo Tercero del Decreto Número 331 publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veinte de mayo del dos mil trece.

ARTÍCULO CUARTO.- Se derogan los Artículos Tercero, Cuarto y Quinto de las disposiciones transitorias contenidas en el Decreto Número 331, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veinte de mayo del año dos mil trece, así como el Decreto Número 409 publicado en el Periódico Oficial del Estado, el once de noviembre del dos mil trece.

ARTÍCULO QUINTO.- El Decreto Número 326, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veinticinco de marzo del dos mil trece, iniciará su vigencia en las mismas fechas en que lo haga el Código Nacional de Procedimientos Penales, salvo en materia de Justicia para Adolescentes, en cuyo caso, entrará en vigor el primero de junio del dos mil quince.

ARTÍCULO SEXTO.- Los procedimientos penales iniciados con antelación a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en esta Entidad Federativa, se regirán por las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

TRANSITORIOS:

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, **salvo su Artículo Segundo, el cual entrará en vigor el siete de septiembre del dos mil catorce, fecha en que se tendrá por emitida la declaratoria de inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

ARTÍCULO SEGUNDO.- Remítase copia del presente Decreto a los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, para su conocimiento y efectos a que haya lugar.

Al Ejecutivo para su promulgación y publicación”.

se concluye: **“Si el Fiscal General resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al Agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del Fiscal General sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes”.**

En razón de que resultaron esencialmente fundados los planteamientos centrales de la accionante, vinculados al tema de la invasión de competencia por parte del legislador de Aguascalientes, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos de invalidez, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 37/2004, que señala:

“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”.¹⁵

SEXTO. Efectos de la sentencia. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.¹⁶

En tal virtud, como ya quedó precisado en el considerando anterior, el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General para el Estado de Aguascalientes, **es válido:** desde el inicio del precepto y comprende la totalidad de los párrafos primero y segundo; y por lo que ve al tercero, parcialmente hasta donde dispone: “(...) a efecto de notificar la determinación a la víctima u ofendido, (...)”, lo que deberá redactarse con un punto final; **e inválido:** todo lo restante, es decir, inicia en el párrafo tercero, con la mención “(...) quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General.” y continúa hasta los párrafos cuarto a séptimo, en este último se concluye: “Si el Fiscal General resuelve la procedencia de la inconformidad, el expediente se regresará al Agente del Ministerio Público que hubiere efectuado la determinación inicial, a efecto de que continúe la indagatoria. La resolución del Fiscal General sobre la improcedencia de la inconformidad podrá ser impugnada por la víctima u ofendido ante las instancias correspondientes”.

Así, al constituir una norma procesal el aludido artículo 86, la invalidez tendrá efectos retroactivos a partir del **veintitrés de junio de dos mil quince**, fecha en que entró en vigor el Decreto 203 -publicado un día antes en el Periódico Oficial de dicha Entidad-, al tenor de lo señalado en el artículo primero transitorio de dicha reforma.¹⁷

En la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes.

Además, deberá notificarse al Poder Judicial y a la Fiscalía General, ambos del Estado de Aguascalientes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero, -con la salvedad precisada en el resolutivo tercero de este fallo-, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto 203 en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de junio de dos mil quince.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa “quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General”, y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto 203 en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de junio de dos mil quince,

¹⁵ Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, Página 863.

¹⁶ “Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

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

“Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

¹⁷ **“TRANSITORIOS**

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y en la misma fecha iniciará su vigencia la reforma al Artículo 59 de la Constitución Local, para lo cual este H. Congreso del Estado, declara expresamente la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General”.

en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria, en la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las autoridades, así como al Poder Judicial y a la Fiscalía General, ambos del Estado de Aguascalientes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –salvo la porción normativa “quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General”-, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa “quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General”, y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas en cuanto a los efectos retroactivos del fallo, Zaldívar Lelo de Larrea con reservas en cuanto a los efectos retroactivos del fallo, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en 1) determinar que la declaración de invalidez tenga efectos retroactivos a partir del veintitrés de junio de dos mil quince, fecha en que entró en vigor el Decreto 203, al tenor de lo señalado en su artículo primero transitorio, 2) determinar que los efectos surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Aguascalientes, y 3) notificar los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis previo aviso a la Presidencia.

Los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de veintinueve de marzo de dos mil dieciséis previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los Ministros Presidente y Ponente que hizo suyo el asunto, con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

El Presidente: Ministro **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- Hizo suyo el asunto: el Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo.**- 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 veinticinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 52/2015, promovida por al Procuradora General de la República. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de junio de dos mil dieciséis.- Rúbrica.