

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2015, promovida por la Procuraduría General de la República por conducto de la Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales.**

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  
15/2015.**

**PROMOVENTE: PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA POR CONDUCTO DE LA  
SUBPROCURADORA JURÍDICA Y DE  
ASUNTOS INTERNACIONALES.**

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.**

**SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.**

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

**VISTOS** para resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015, promovida por la Procuraduría General de la República por Conducto de la Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales, y

#### RESULTANDO:

**PRIMERO. Presentación de la acción.** Mediante oficio presentado el dos de marzo 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 Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

#### ÓRGANOS RESPONSABLES:

1. Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.
2. Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

#### NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

• El artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de la Entidad, el veintinueve de enero de dos mil quince.

**SEGUNDO. Artículos constitucionales violados.** La promovente estima violados los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, adujo en síntesis lo siguiente:

**Primero.** Considera que al emitir el Congreso del Estado de Veracruz, la norma impugnada (artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave), invadió el ámbito de competencia constitucional reservado a favor del Congreso de la Unión, cuyo inciso c) fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, establece la facultad exclusiva del Congreso General para expedir la legislación única en materia procedimental penal, conforme al proceso legislativo de reforma constitucional que dio lugar al actual texto de la fracción XXI, el Constituyente consideró de gran importancia que existiera una sola legislación procesal penal a nivel nacional, a efecto de homologar la materia adjetiva en el territorio mexicano brindando con ello mayor certeza al gobernado, al evitar una multiplicidad normativa por entidad federativa. Por lo que, de conformidad con el citado precepto y segundo transitorio del Decreto de nueve de octubre de dos mil trece, las entidades federativas incluyendo el Estado de Veracruz, ya no pueden expedir legislación en materia procesal penal para el nuevo sistema acusatorio, pues el Congreso de la Unión ya ejerció su atribución constitucional al expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual entrará en vigor gradualmente.

En este contexto, aduce que el Congreso estatal que efectuó reformas legales con el fin de ajustar su marco jurídico al nuevo sistema acusatorio y a lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Veracruz, en cuya norma que se impugna pretende facultar al Ministerio Público estatal, para que en el ámbito de una investigación pueda suspenderla cuando el sujeto activo del delito sea inimputable; siendo que, el legislador estatal no puede fijar la competencia del Ministerio Público Estatal en la etapa de investigación, ya que es un tema procesal a pesar de estar contenido en la Ley Orgánica, cuya atribución para legislar en esta materia corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

**Segundo.** Aduce violación a los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal; pues considera que el precepto impugnado (artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave) faculta al Ministerio Público para suspender la investigación, en cualquiera de sus etapas (incluso si ya se ha dictado auto de vinculación a proceso) si observa que un inculpado puede ser inimputable, además prevé la apertura de un procedimiento especial para enfermos mentales, que se tramitará ante el juez de la adscripción.

Que dicha disposición es incompatible con las reglas que ya establece el Código Nacional de Procedimientos Penales, para el proceso penal cuando se advierte que una persona puede ser inimputable. Agrega que el contenido de la fracción VIII, del artículo impugnado, contradice las reglas procesales establecidas en el Código Nacional para el mismo supuesto jurídico; en consecuencia, aduce que la fracción combatida genera confusión entre los gobernados y los operadores jurídicos, lo cual implica una contravención a los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que no hay certidumbre sobre si deben aplicarse las reglas del Código Nacional o las de la Ley estatal (Ley Orgánica) para regular el proceso que debe seguirse en caso de que se advierta que alguna persona inculpada puede ser inimputable; tampoco resulta claro para los operadores jurídicos si ante este supuesto el Ministerio Público debe continuar la investigación o debe ordenar su suspensión.

**CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de dos de marzo de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número **15/2015** y, por razón de turno, tocó fungir como instructor al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Por auto de nueve de marzo siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, para que rindieran sus respectivos informes.

**QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.**

- Señala que en la Gaceta Oficial Número 042 Extraordinario, de veintinueve de enero de dos mil quince, se publicó la Ley Número 546, referente a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual contiene 112 artículos comunes y 8 transitorios; cuyo contenido fue debidamente estudiado y analizado por las Comisiones Permanentes respectivas y por el Pleno de LXIII Legislatura del Estado de Veracruz, por lo que, considera que no contradice ninguna norma constitucional.

- En relación al precepto impugnado (artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave) señala que no es posible sancionar a un servidor público, como resulta ser el Ministerio Público, si no existe una Ley Orgánica que enmarque sus facultades y obligaciones dentro de la investigación que debe realizar atento a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Federal, pues el artículo impugnado no hace más que ordenar lo que debe realizar el Ministerio Público en la Carpeta de Investigación, cuando se trate de una persona que tenga el carácter de inimputable, lo que considera, debe ser respetado por todas las autoridades que procuran y administran justicia, atento a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, que refiere los derechos humanos que le pertenecen a cada individuo; lo anterior, aunado a que la fracción impugnada, no es de orden general, ya que es únicamente aplicable a los Agentes del Ministerio Público, en lo referente a la constitución de su carpeta de investigación, refiriéndose a la etapa inicial o administrativa que sanciona el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que, considera que en el caso se está ante una equivocada interpretación de la norma jurídica que se pretende nulificar.

- Que si se estudia y analiza el Título Tercero, Capítulo I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, relativo a la Etapa de Investigación, contenida en los artículos del 212 al 251; el Legislador Federal nunca se ocupó de establecer reglas de comportamiento para los Ministerios Públicos en el sistema acusatorio y adversarial, por lo que, en tanto no se establezca, quedan facultados los Congresos de los Estados para expedir la Ley Orgánica respectiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Federal.

- Que la norma impugnada, no contradice la Constitución Federal, si se toma en cuenta que el artículo 71 de la referida norma, otorga las facultades necesarias a la LXIII Legislatura del Estado de Veracruz, para iniciar leyes o decretos, y que en el caso, lo que se hizo, fue legislar en materia interna para la procuración de justicia que se debe dar en el Estado de Veracruz.

- Que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Federal, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, en ese contexto, dice que se reconoce que deben expedirse normas jurídicas orgánicas internas para el comportamiento de los servidores públicos en cada una de sus dependencias, de acuerdo a sus atribuciones que le enmarquen.

- Que el artículo 102 de la Constitución Federal, determina que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República, como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; por lo que, considera obvio que debe expedirse la Ley Orgánica particular y que no podrá ser la que hoy rige a la Procuraduría General de la República.

- En atención a lo expuesto, considera que la norma impugnada, no contradice el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, pues de ninguna manera prohíbe legislar en materia orgánica para una dependencia oficial, ya que los casos que se precisan en el inciso c), nada tiene que ver con la ley multicitada, en virtud de que no afecta el procedimiento penal, habida cuenta que no se llega a él, pues se habla de la etapa de investigación inicial; no se trata de modificar norma jurídica alguna que contenga el Código Nacional de Procedimientos Penales; no se trastocan los mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas; toda vez que, el congreso demandado solo se pronuncia por el respeto a los derechos humanos de personas discapacitadas.

- Que si se emitió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, fue de acuerdo a lo previsto en el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo cual considera legal.

- Por otra parte, señala que el Código Nacional de Procedimientos Penales, trata lo referente a las personas inimputables, pero lo hace determinando situaciones completamente diferentes a lo que se establece en el precepto impugnado (artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave).

- Concluye diciendo, que la citada norma impugnada no violenta el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal; pues más bien considera, que si la norma que se impugna se reformara o derogara, se estarían violando derechos humanos de los discapacitados que padecen ciertas causas de psicosis o retrasos mentales, durante la investigación inicial o administrativa, atentando en contra del principio de convencionalidad, que favorecen a estas personas y sus derechos establecidos en los artículos 1, 4 y 133 de la Constitución Federal, así como los tratados internacionales, que imponen al Ministerio Público la protección de estos derechos en sus diferentes actuaciones.

Finalmente, hace valer la incompetencia de la Representante de la Procuraduría General de la República, ya que considera que carece de legitimación procesal activa, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica aplicable y el artículo 137 del Reglamento de la misma Ley, ya que de ninguna manera está facultada para promover la presente acción de inconstitucionalidad; por lo que, solicita a este Alto Tribunal, se estudie por tratarse de situaciones jurídicas de orden público.

#### **SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.**

- El Gobernador del Estado de Veracruz, en esencia señala que promulgó y ordenó la publicación de la Ley número 546 Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuyo artículo que se impugna (7, fracción VIII) no es violatorio de los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Luego, aduce que en el caso opera la causa de improcedencia, que se deriva de lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con sus diversos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la referida ley; toda vez que, en el caso, la promovente Arely Gómez González, en ese entonces, Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, promueve la presente acción de inconstitucionalidad, pretendiendo fundar su personalidad en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I, de su Reglamento, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso c) y 102 apartado A, párrafo tercero, de la Constitución Federal, argumentando que debido a que es un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que la Procuraduría General de la República se encontraba sin titular en el momento en que se promovió la acción de inconstitucionalidad, comparece en suplencia del titular de la referida institución, en términos del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que señala que el Procurador General de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales, por los subprocuradores en los términos que disponga el Reglamento de dicha ley.

Indicó que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece en el artículo 137, que durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídicos y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

De cuya interpretación de dichos preceptos, se puede concluir que en los casos de ausencia o falta temporal del Procurador General de la República, en el orden que se mencionan, los Subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales, estarán a cargo, en caso de una ausencia temporal. Sin embargo, en el presente caso, la Procuraduría General de la República, al momento de intentarse la Acción de Inconstitucionalidad carecía de titular, pues es público y notorio que en ese entonces había renunciado a su investidura de Procurador General de la República, por lo que, considera que no se trata de una ausencia temporal, sino de una ausencia o falta absoluta, de ahí, lo infundado de la personalidad con que comparece la promovente.

Lo anterior, aunado a que, en el párrafo tercero apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal, el Constituyente estableció que solo el titular de la Procuraduría General de la República, podrá promover la Acción de Inconstitucionalidad, pues agregó la connotación, intervendrá personalmente, de lo que se colige, que para promover este medio de control constitucional, no admite representación ni suplencia de ningún tipo.

- Con relación al primer concepto de invalidez, relativo a que la norma impugnada viola el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, señaló que es infundado, porque el precepto no invade la Competencia del Congreso de la Unión, para legislar en materia procedimental penal, ya que la norma en comento únicamente otorga atribuciones al Ministerio Público Estatal, durante la investigación dentro del marco legal que establece la Constitución Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues no establece un procedimiento distinto. Además de que, es de explorado derecho que el Poder Legislativo Local, es competente para emitir normas que establezcan la organización y funcionamiento de los órganos que conforman la entidad federativa.

Luego, transcribió los artículos 6, fracción I y 7 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el artículo 211, del Código Nacional de Procedimientos Penales, aduciendo al respecto que, haciendo una interpretación sistemática y funcional de la norma combatida que otorga atribuciones al Ministerio Público Estatal, durante la investigación y el Código Nacional de Procedimientos Penales, se puede concluir que la autoridad ministerial podrá dejar de actuar durante la investigación inicial o complementaria, cuando la persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presentare signos de inimputabilidad a efecto de salvaguardar sus derechos fundamentales, evitando con ello un mayor grado de vulnerabilidad, pudiendo continuar con la investigación una vez que éste, esté debidamente representado, tanto por el defensor designado como por un tutor especial, lo cual lejos de establecer un procedimiento distinto al señalado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se armoniza a la perfección con éste.

Que la finalidad de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, fue establecer criterios homogéneos en el procedimiento penal, sin que esto implique que se trate de una norma invariable, inmutable, inalterable, inflexible, estática y única; pues el vocablo homogéneo permite diferentes acepciones, tales como semejantes, parecido, similar, uniforme, análogo, etc. Por lo que, considera que la norma impugnada de ninguna manera establece un procedimiento alternativo al Código Nacional de Procedimiento Penales, sino que, por el contrario, al señalar éste, la facultad para el Ministerio Público estatal, de hacer "ajustes razonables", que el señalado ordenamiento procedimental no define, considera que complementa la norma que establece el procedimiento de inimputables ante el Ministerio Público, al otorgarle a éste las atribuciones correspondientes durante la investigación para poder realizar dichos ajustes razonables, dotando de eficacia jurídica a la norma procedimental.

- Con relación al segundo concepto de invalidez, relativo a que la norma impugnada violenta los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal; señaló que es infundado, porque el precepto impugnado, lo que hace, es regular, cómo debe el Ministerio Público proceder en el supuesto a que se refiere el segundo párrafo del artículo 414 del Código Nacional de Procedimiento Penales, que sienta las bases generales sobre la facultad del Ministerio Público para aplicar los ajustes razonables para evitar un mayor grado de vulnerabilidad y respecto a la integridad personal del inculpado, en el supuesto de que presente indicios de ser inimputable. Sin embargo, refiere que esos estados de inimputabilidad, serán conforme se disponga en la parte general del Código Penal que resulte aplicable, lo que debe entenderse, el que resulte aplicable en cada entidad federativa. Asimismo, aduce que la norma en cuestión homologa criterios, respecto de que, el Ministerio Público estará en posibilidad de solicitar, que se practiquen los peritajes que se impongan, para establecer si el inculpado se encuentra en algún estado de inimputabilidad, el tipo, permanencia o temporalidad de la misma y si fue provocada o no por el propio inculpado; además, de las normas que integran el capítulo noveno del Código Nacional de Procedimiento Penales, relativo al procedimiento de inimputables, no se advierte alguna disposición, que disponga el procedimiento a seguir para que el Ministerio Público ejerza tales atribuciones.

En tal virtud, la ley orgánica de mérito, establece que cuando el inculpado presente indicios de psicosis o retraso mental, solicitará la representación legal del mismo, la cual estará a cargo del defensor designado; que además se procederá a la designación de un tutor especial y a la comunicación del Juez competente, para que el procedimiento a seguir sea el correspondiente a personas inimputables, en los términos prescritos en el

Título IX, que alude al procedimiento que se sigue para el caso de personas inimputables; y el artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, regula precisamente la atribución conferida al Ministerio Público precisamente en el Segunda Párrafo del artículo 414, del referido Código Nacional.

Destaca, que lo que hizo el legislador veracruzano al emitir la norma impugnada, fue clarificar la omisión en que incurrió el Congreso de la Unión, al regular dicha materia, pues mientras que, en los preceptos legales del Código Nacional, no consigna disposición alguna, que regule la manera de cómo se pueden hacer efectivos los derechos que para el caso de los inimputables señala el citado artículo 414, lo que sí se hace en la fracción VIII, del arábigo 7, de la invocada Ley Orgánica.

**SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de siete de mayo de dos mil quince, quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el 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 por los artículos 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO. Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>1</sup>, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo, debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

La Ley número 546 Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que contiene el artículo 7, fracción VIII, impugnado por esta vía, fue publicada en la Gaceta Oficial de la Entidad, el veintinueve de enero de dos mil quince, tal como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente, que obra agregado a fojas de la dieciséis a la cuarenta y tres del expediente. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción **transcurrió del viernes treinta de enero al sábado veintiocho de febrero de dos mil quince**; asimismo, como se advierte, el último día del plazo fue inhábil, por lo que, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, **el lunes dos de marzo siguiente**.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja trece del expediente, **la demanda se presentó el lunes dos de marzo de dos mil quince**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que la presentación de la demanda es oportuna.

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

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, señalan coincidentemente que la Representante de la Procuraduría General de la República, carece de legitimación procesal activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que, en el caso opera la causa de improcedencia que se deriva de lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con sus diversos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la referida ley; toda vez que, la promovente Arely Gómez González, en ese entonces, Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, promueve la presente acción de inconstitucionalidad, pretendiendo fundar su personalidad en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I, de su Reglamento, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso c) y 102 apartado A, párrafo tercero, de la Constitución Federal, argumentando que, debido a que es un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que la Procuraduría General de la República se encontraba sin titular en el momento en que se promovió la acción de inconstitucionalidad, comparece en suplencia del titular de la referida institución, lo cual se considera incorrecto.

<sup>1</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)".

Lo anterior, aunado a que, en el párrafo tercero apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal, el Constituyente estableció que solo el titular de la Procuraduría General de la República, podrá promover la Acción de Inconstitucionalidad, pues agregó la connotación intervendrá personalmente, de lo que se colige, que para promover este medio de control constitucional, no admite representación ni suplencia de ningún tipo.

La referida causa de improcedencia es **infundada**, en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por el Procurador General de la República, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano, como se advierte de lo siguiente:

*“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

...

*II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

*Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:*

...

***c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;***

...”

Debe precisarse que, **el diez de febrero de dos mil catorce, se reformó** el artículo 105, fracción II, **inciso c)**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo ahora que tiene legitimación **“el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas”**; asimismo, **se adicionó el inciso i)** para señalar que también tiene legitimación **“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”**.<sup>2</sup>

No obstante lo anterior, debe precisarse que el artículo Décimo Sexto transitorio<sup>3</sup>, de la aludida reforma constitucional, establece específicamente que las adiciones y reformas al artículo 105, fracciones II, incisos c) e i), **entrarán en vigor, en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones, siempre que se haga por el propio Congreso, la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.**

Por lo que, **al no haber sido emitida aún, la Ley relativa** a la Fiscalía General de la República y por ello, tampoco haberse hecho la declaratoria correspondiente, **es evidente que sigue en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.**

<sup>2</sup> “Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

*II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

...

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

...

(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.”*

...”

<sup>3</sup> “DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.**

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo”.

Ahora, suscribe la demanda Arely Gómez González, en su carácter de Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento<sup>4</sup>, de fecha veintiséis de febrero de dos mil quince; señalando que signa ella la demanda debido a que, es un hecho notorio que a la fecha de la presentación de dicho oficio, había una ausencia del titular de la Procuraduría General de la República.

En efecto, si bien este Tribunal Pleno, al resolver por unanimidad de nueve votos la acción de inconstitucionalidad 12/2001, determinó que de lo establecido por los artículos 105, fracción II, inciso c) y 102, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se desprende que la intervención del Procurador General de la República, en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término, debe ser personal, es decir, no es delegable**, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere, que el Procurador podrá intervenir, por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad, deberá contener, como requisitos de validez, los nombres y las firmas de los promoventes, de lo que se consideró, inconcuso que si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo, no contiene su firma sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I y 11 de la Ley Reglamentaria de la materia. Lo anterior, **porque además de que la intervención del procurador, en el supuesto de que se trata, es indelegable**, así, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad”.

Criterio que quedó plasmado, en la siguiente tesis de jurisprudencia:

*“Época: Novena Época*

*Registro: 189356*

*Instancia: Pleno*

*Tipo de Tesis: Jurisprudencia*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo XIV, Julio de 2001*

*Materia(s): Constitucional*

*Tesis: P./J. 91/2001*

*Página: 677*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA EN NOMBRE DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SI EL ESCRITO DE DEMANDA RESPECTIVO NO CONTIENE SU FIRMA SINO LA DE OTRA PERSONA QUE SIGNÓ EN SU AUSENCIA.** Si se toma en consideración, por un lado, que conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c) y 102, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procurador general de la República puede ejercitar acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, y que su intervención en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término debe ser personal, es decir, no es delegable, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere que el procurador podrá intervenir por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad y, por otro, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad deberá contener, como requisitos de validez, los

<sup>4</sup> Foja 14 del expediente.

*nombres y las firmas de los promoventes, es inconcuso que si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo no contiene su firma sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I y 11 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior es así, porque además de que la intervención del procurador en el supuesto de que se trata es indelegable, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad".* (Acción de inconstitucionalidad 12/2001. Procurador General de la República. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.)

Lo cierto es que, para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un hecho público y notorio, que el entonces Procurador General de la República -Jesús Murillo Karam -, dejó el cargo, el veintisiete de febrero de dos mil quince, fecha en la que fue nombrado Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; asimismo, **en esa misma fecha** (27 de febrero de 2015) Arely Gómez González, fue designada por el Presidente de la República, Procuradora General de la República y, enviada dicha designación a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para su ratificación<sup>5</sup>, en términos del primer párrafo artículo 102 del apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

*"Artículo 102.-*

*A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un **Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.** Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.*

*..."*

Por otra parte, el Senado de la República ratificó la designación de Arely Gómez González, como Procuradora General de la República, hasta el tres de marzo de dos mil quince, según se advierte de la copia certificada que obra a foja trescientos cuarenta y seis del expediente.

De lo anterior, se desprende que nos encontramos frente a un hecho notorio, el cual, de conformidad con el artículo 88<sup>6</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme al artículo 1 de La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal<sup>7</sup>, este Alto Tribunal, los puede invocar aun y cuando éstos no hayan sido alegados ni probados por las partes.

En el caso, como ya se señaló, tanto la separación del cargo de Jesús Murillo Karam (el 27 de febrero de 2015) como Procurador General de la República, como la designación (27 de febrero de 2015) y ratificación (3 de marzo de 2015) de Arely Gómez González, en el cargo de Procuradora General de la República, son hechos notorios.

Sirve de apoyo la jurisprudencia número P./J. 74/2006<sup>8</sup>, de rubro: **"HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO"**.

<sup>5</sup> <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/el-presidente-enrique-pena-nieto-tomo-protesta-a-jesus-murillo-karam-como-titular-de-la-sedatu/>  
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=1593>

<sup>6</sup> "ARTÍCULO 88.- Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes".

<sup>7</sup> "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles".

<sup>8</sup> Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Junio de 2006. Página 963, de contenido: "Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento".

Debe destacarse también que el escrito por el que se promovió la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante este Alto Tribunal el dos de marzo de dos mil quince, fecha en la que además, venció el plazo para presentar este medio de control constitucional, tal y como ha quedado de manifiesto en el considerando anterior. Esto es, **un día antes** de que el Senado de la República, ratificara la designación como Procuradora de Arely Gómez González

Por lo que, es evidente que Arely Gómez González, a la fecha de la presentación de la demanda, no había sido ratificada por el Senado de la República, como Procuradora General; sin embargo, no por ello puede considerarse que carecía de legitimación para presentar la acción que nos ocupa.

En efecto, si bien el párrafo tercero del apartado A de la Constitución Federal<sup>9</sup>, establece que el Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución y, como se dijo, el inciso c) de la fracción II de éste último precepto constitucional, establece que, podrá promover la acción de inconstitucionalidad el Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, celebrados por el Estado Mexicano. Lo cierto es que, en este caso específico, en el que, a la fecha de la presentación **no existía Procurador General de la República ratificado**; debe considerarse que quien signa el escrito por el que se promueve la acción de inconstitucionalidad, tiene legitimación para incoar este medio de control, constitucional, pues la designación de Arely Gómez González como Procuradora no había sido ratificada y, por ende, siendo Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, materialmente fungía como encargada del despacho.

Lo anterior, debe considerarse así, tomando en consideración la naturaleza de este medio de control constitucional, el cual se instituyó para ser promovido 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, sin que –en este supuesto- 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 Constitución Federal.

Así, este Tribunal Pleno, considera que existe un orden de prelación en cuanto a las personas que sustituyen al Procurador General de la República ante su ausencia, el cual se contiene – como lo señaló la promovente- en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y, 137, de su Reglamento, los cuales, en la parte que interesa, indican:

*De la suplencia y representación del Procurador General de la República*

**“Artículo 30.- El Procurador General de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.**

...

*El subprocurador que supla al Procurador General de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley.”*

*“Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:*

*A) Subprocuradurías:*

***I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales;***

...”

***“Artículo 137. Durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.***

<sup>9</sup> “ARTÍCULO 102.- [...]”

A ... (párrafo tercero) El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución.[...]”

*Cuando se impute la comisión de un delito al Procurador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución y en la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el Subprocurador que le corresponda suplirlo de conformidad con lo previsto en el párrafo que antecede conocerá de la denuncia, se hará cargo de la averiguación previa y, en su caso, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.*

*Durante las ausencias de los titulares de las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados referidos en el artículo 3 del presente Reglamento, así como de las Fiscalías y Unidades Administrativas Especializadas creadas por Acuerdo del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos a su cargo se realizará por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior que haya sido designado para tal efecto o, a falta de designación, por los de la jerarquía inmediata inferior que corresponda conforme a la naturaleza de los asuntos de que se trate, salvo que el Procurador lo determine de otra forma. Para tal efecto, el servidor público suplente podrá ejercer todas las facultades y responsabilidades inherentes al cargo de quien suple.”*

Por lo que, en el caso, ante las circunstancias fácticas señaladas, se considera que la representación de la Procuraduría, sí recayó en la Subprocuradora de Asuntos Jurídicos Internacionales, quien signa el escrito por el que se ejercita la acción de inconstitucionalidad.

En efecto, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno<sup>10</sup>, el Poder Constituyente Permanente, en el artículo 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Federal, legitimó al Procurador General de la República, para promover la acción de inconstitucionalidad, para denunciar la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, con el objeto de salvaguardar la supremacía constitucional sin que exista un agravio o persiga algún beneficio, pues por su condición de representante social, es que se le legitimó, con la idea de que su interés sea, el hacer prevalecer el orden constitucional en el país, en beneficio de los mexicanos.

Lo anterior se corrobora, de lo expuesto en la Exposición de Motivos que el Ejecutivo Federal acompañó a la Iniciativa de Reformas al artículo 105 de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que entre otras cosas, dice:

*“CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES*

*EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*

*MÉXICO D.F., A 5 DE DICIEMBRE DE 1994*

*INICIATIVA DEL EJECUTIVO*

*CC. SECRETARIOS DE LA*

*CAMARA DE SENADORES DEL*

*H. CONGRESO DE LA UNIÓN*

*PRESENTES*

*La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- - - **Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional.** Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.- - - Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo la nueva y compleja realidad de la sociedad*

<sup>10</sup> Acción de inconstitucionalidad 14/2001, resuelta por unanimidad de diez votos, el 7 de agosto de 2001.

mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.- - La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los Municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.- - Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional (...) LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.- - Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional. (...) Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año. (...) La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. **En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida nacional. (...) Las acciones de inconstitucionalidad-** - El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. **El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.** - - Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas **las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional.** Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.- - Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas (...).

Como se ve, la referida motivación propuso dotar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con nuevas atribuciones que la fortalecieran, pues se trataba de llevar a sus últimas consecuencias el principio de supremacía constitucional. Para ello, se planteó la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, a fin de contar con un sistema de control de constitucionalidad, en dos vías: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

En relación con las segundas, la Exposición de Motivos precisó quiénes podrían promoverla, a saber, un determinado porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Procurador General de la República. También distinguió a las acciones de inconstitucionalidad, del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, destacando como característica esencial de aquéllas, que no es necesario, que exista agravio para impugnar las leyes que se estimen contrarias a la Constitución Federal, ya que, mientras que en el amparo, el presupuesto consiste en una afectación de derechos humanos y en las controversias, que exista una invasión de esferas o una violación a la Constitución, que afecte a alguno de los legitimados para promoverla, en las acciones de inconstitucionalidad, basta con el puro interés abstracto de preservar la supremacía constitucional. Se trató, entonces, de reconocer en la Constitución Federal, una vía para que una representación parlamentaria calificada o el Procurador General de la República, pudieran plantear a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo, son o no, conformes a la Carta Magna.

Así, es claro que desde la Exposición de Motivos de la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, que finalmente fue aprobada por el Congreso de la Unión, se precisó el carácter de las acciones de inconstitucionalidad y que pudieran ser promovidas por el Procurador General de la República, sin que fuera indispensable para ello, la existencia de agravio alguno, ya que a diferencia del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, se promueven únicamente con el puro interés general de preservar la supremacía constitucional, a fin de que, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, lo que, lógicamente, de prosperar, producirá la nulidad de la norma y las consecuencias que se sigan de ello.

Así, se ha sostenido que la legitimación del Procurador General de la República, para la promoción de este medio de control constitucional obedece al interés general, abstracto e impersonal, de que se respete la supremacía constitucional, actividad de vigilante, de la constitucionalidad de los actos materia de las acciones de inconstitucionalidad, que también le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102, apartado A.

Es aplicable en lo conducente, la siguiente tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, que expresa:

*“Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XII, Agosto de 2000*

*Tesis: P./J. 73/2000*

*Página: 484*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis.”**

*“Época: Novena Época*

*Registro: 188899*

*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*

**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”.*

Por lo anterior, no podría llegarse al extremo de sostener que, en casos como el que ahora se presenta, en el que existe una ausencia total de un Procurador General de la República ratificado por el Senado, no existe posibilidad de que la Procuraduría presente una acción de inconstitucionalidad, pues esto iría en contra de los propios objetivos por los que se legitimó al Procurador General, para promover la acción de inconstitucionalidad, es decir, sería ir en contra de la supremacía constitucional y del interés de los mexicanos, en general de que prevalezca el orden constitucional.

Por lo anterior, se concluye que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, ordenamiento que tiene el carácter de ley estatal, quien signa la acción de inconstitucionalidad cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Por lo que, como se dijo, la causa de improcedencia planteada es infundada, debido a que, el criterio sostenido por el Pleno –contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 91/2001, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA EN NOMBRE DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SI EL ESCRITO DE DEMANDA RESPECTIVO NO CONTIENE SU FIRMA SINO LA DE OTRA PERSONA QUE SIGNÓ EN SU AUSENCIA.”**, se refiere a un caso totalmente diferente al que ahora nos ocupa, ya que, mientras en ese asunto se analizó, si era posible que algún funcionario de la Procuraduría **supliría la ausencia temporal del Procurador**, y firmara la demanda de acción de inconstitucionalidad; en este asunto, se presentó una ausencia absoluta del Procurador General de la República, siendo que, quien signa la demanda es precisamente la Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, quien substituye al Procurador General de la República, conforme al orden de prelación establecido en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y, 3, inciso A), fracción I y, 137, de su Reglamento; además de que, fue la persona designada por el Presidente de la República, para ocupar el cargo de Procuradora General de la República y, sólo estaba siendo sujeta de ratificación dicha designación.

En consecuencia, se determina que la Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, cuenta con legitimación para acudir, como actor, a este medio de control constitucional. Por lo tanto, es infundada la causal de improcedencia invocada por la parte demandada.

Una vez estudiada la causa de improcedencia hecha valer por las demandas y al no advertir este Alto Tribunal que se actualice una diversa, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por el accionante.

**CUARTO. Estudio de fondo.** En su concepto de invalidez la promovente aduce que el artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, es inconstitucional, en virtud de que invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que dicho precepto pretende regular cuestiones propias del proceso penal, a pesar de que la legislatura estatal, por disposición constitucional, carece de atribuciones para legislar sobre esta materia.

Es **fundado** el argumento anteriormente referido, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

El artículo impugnado establece lo siguiente:

***“Artículo 7. Atribuciones en la Investigación***

***Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo anterior, en el periodo de la investigación, son las siguientes:***

*(...)*

***VIII. Suspender la investigación, en cualquier etapa de la misma, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; y solicitar la representación legal del imputado, que estará a cargo del defensor designado, y la de un tutor especial; así como la apertura de un procedimiento especial para enfermos mentales, al Juez de la adscripción;***

*(...)”*

Ahora bien, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aduce violado, establece lo siguiente:

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

*(...)*

*XXI.- Para expedir:*

*a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.*

*Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;*

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

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

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

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

*(...)”.*

Como se advierte, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión, para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

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

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

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

(…)

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

(…)

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

- No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.*
- Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.*
- Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.*
- No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.*
- No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.*
- Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.*
- No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.*
- Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.*
- Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.*

- Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de “prueba” cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.
- No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;
- Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;
- Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

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

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

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

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

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

**En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a logar 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 solidas un Estado de Derecho óptimo en su ejercicio.**

(...)

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

- *Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.*
- *Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.*
- *Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.*
- *Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.*
- *Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.*
- *Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.*
- *La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.*
- *Certeza jurídica para el gobernado.*
- *Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.”*

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

En términos del régimen transitorio<sup>11</sup>, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

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

Esto se corrobora, con el contenido del artículo Tercero Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>12</sup>, conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación, en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

---

#### <sup>11</sup> TRANSITORIOS

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

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

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

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

#### <sup>12</sup> “ARTÍCULO TERCERO. Abrogación

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

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

Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual sin que pueda exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia<sup>13</sup>.

De acuerdo con su artículo 2o., el objeto del Código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos<sup>14</sup>, por lo que, todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales<sup>15</sup>, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley impugnada, se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>16</sup>.

Lo anterior, aunado a que el artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, tampoco pueden considerarse norma complementaria que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional, en términos del Transitorio Octavo<sup>17</sup> del citado código; pues como se advierte de la transcripción hecha con anterioridad, dicho precepto impugnado señala que una de las atribuciones del Ministerio Público estatal, es suspender la investigación, en cualquier etapa de la misma, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; y solicitar la representación legal del imputado, que estará a cargo del defensor designado y la de un tutor especial; así como la apertura de un procedimiento especial para enfermos mentales, al Juez de la adscripción.

Como se advierte, dicho precepto establece cuestiones procesales, ya que regula el procedimiento que debe seguir el Ministerio Público, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; no obstante que estas

<sup>13</sup> TRANSITORIOS

**"ARTÍCULO PRIMERO. Declaratoria**

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

**"ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia**

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

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

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

<sup>14</sup> **"Artículo 2o. Objeto del Código**

*Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte."*

<sup>15</sup> **"Artículo 1o. Ámbito de aplicación**

*Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte."*

<sup>16</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación y de Justicia y Derechos Humanos:

"(...)

IV. VALORACIÓN DE LA INICIATIVA

"(...)

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

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

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

"(...)"

<sup>17</sup> **"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."*

cuestiones ya se encuentran previstas en el **Libro Segundo “Del Procedimiento”, Título IX “Personas Inimputables”, Capítulo Único, “Procedimiento para personas inimputables”, artículos del 414 al 419 del Código Nacional de Procedimientos Penales**<sup>18</sup>.

Sumado a que la Ley Número 546 Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, fue publicada en la Gaceta Oficial de la referida entidad, el veintinueve de enero de dos mil quince, cuyo artículo primero transitorio<sup>19</sup>, señala que dicha ley entraría en vigor a partir de las cero horas del dieciocho de noviembre de dos mil catorce.

Lo anterior, no obstante que como quedo precisado, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo Segundo Transitorio, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de octubre de dos mil trece, por lo que, las entidades federativas incluyendo el Estado de Veracruz, ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, ya que únicamente están facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero bajo ninguna circunstancia podían expedir legislación que regule los procedimientos penales relativos al sistema acusatorio.

Por tanto, toda vez que como se advierte, de su lectura la norma impugnada regula el procedimiento a seguir por parte del Ministerio Público, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso, presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental, pues no obstante que no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, claramente se refieren a aspectos reservados al Código Nacional, invadiendo la competencia del Congreso de la Unión, por lo que, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez, referido a la incompetencia del Estado de Veracruz, para legislar en la materia, habiendo tenido como consecuencia la invalidez total del precepto combatido, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos dirigidos a la forma en que se regularon dichas medidas, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**<sup>20</sup>

<sup>18</sup> “Artículo 414. Procedimiento para la aplicación de ajustes razonables en la audiencia inicial

Si en el curso de la audiencia inicial, aparecen indicios de que el imputado está en alguno de los supuestos de inimputabilidad previstos en la Parte General del Código Penal aplicable, cualquiera de las partes podrá solicitar al Juez de control que ordene la práctica de peritajes que determinen si efectivamente es inimputable y en caso de serlo, si la inimputabilidad es permanente o transitoria y, en su caso, si ésta fue provocada por el imputado. La audiencia continuará con las mismas reglas generales pero se proveerán los ajustes razonables que determine el Juez de control para garantizar el acceso a la justicia de la persona.

En los casos en que la persona se encuentre retenida, el Ministerio Público deberá aplicar ajustes razonables para evitar un mayor grado de vulnerabilidad y el respeto a su integridad personal. Para tales efectos, estará en posibilidad de solicitar la práctica de aquellos peritajes que permitan determinar el tipo de inimputabilidad que tuviere, así como si ésta es permanente o transitoria y, si es posible definir si fue provocada por el propio retenido.”

“Artículo 415. Identificación de los supuestos de inimputabilidad

Si el imputado ha sido vinculado a proceso y se estima que está en una situación de inimputabilidad, las partes podrán solicitar al Juez de control que se lleven a cabo los peritajes necesarios para determinar si se acredita tal extremo, así como si la inimputabilidad que presente pudo ser propiciada o no por la persona”.

“Artículo 416. Ajustes al procedimiento

Si se determina el estado de inimputabilidad del sujeto, el procedimiento ordinario se aplicará observando las reglas generales del debido proceso con los ajustes del procedimiento que en el caso concreto acuerde el Juez de control, escuchando al Ministerio Público y al Defensor, con el objeto de acreditar la participación de la persona inimputable en el hecho atribuido y, en su caso, determinar la aplicación de las medidas de seguridad que se estimen pertinentes.

En caso de que el estado de inimputabilidad cese, se continuará con el procedimiento ordinario sin los ajustes respectivos”.

“Artículo 417. Medidas cautelares aplicables a inimputables

Se podrán imponer medidas cautelares a personas inimputables, de conformidad con las reglas del proceso ordinario, con los ajustes del procedimiento que disponga el Juez de control para el caso en que resulte procedente.

El solo hecho de ser imputable no será razón suficiente para imponer medidas cautelares”.

“Artículo 418. Prohibición de procedimiento abreviado

El procedimiento abreviado no será aplicable a personas inimputables”.

“Artículo 419. Resolución del caso

Comprobada la existencia del hecho que la ley señala como delito y que el inimputable intervino en su comisión, ya sea como autor o como partícipe, sin que a su favor opere alguna causa de justificación prevista en los códigos sustantivos, el Tribunal de enjuiciamiento resolverá el caso indicando que hay base suficiente para la imposición de la medida de seguridad que resulte aplicable; asimismo, le corresponderá al Órgano jurisdiccional determinar la individualización de la medida, en atención a las necesidades de prevención especial positiva, respetando los criterios de proporcionalidad y de mínima intervención. Si no se acreditan estos requisitos, el Tribunal de enjuiciamiento absolverá al inimputable.

La medida de seguridad en ningún caso podrá tener mayor duración a la pena que le pudiera corresponder en caso de que sea imputable”.

<sup>19</sup> “PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

<sup>20</sup> “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 776. P./J. 32/2007.

**QUINTO. Efectos.** La invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, surtirá efectos retroactivos al treinta de enero de dos mil quince, fecha en que entró en vigor dicha norma, conforme a lo dispuesto en el artículo primero transitorio del Decreto por el que se reformó el citado precepto.

La anterior, declaración de invalidez, con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil quince, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

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

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

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la eliminación del párrafo segundo de la foja cuarenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos, en su primera parte, consistente en dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos, en su segunda parte, consistente en no pronunciarse sobre la situación de los procedimientos en los que se hubiere aplicado la norma invalidada. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y por ordenar la reposición de los procedimientos iniciados con fundamento en la norma invalidada para aplicar la norma expedida por la autoridad competente.

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

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

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

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

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **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 veintisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 15/2015, promovida por la Procuraduría General de la República por conducto de la Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de junio de dos mil dieciséis.- Rúbrica.