

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2015.

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 35/2015

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

COLABORADORA: LAURA MÁRQUEZ MARTÍNEZ

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 35/2015 promovida por la Procuradora General de la República en contra de varias disposiciones de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El veinticuatro de junio de dos mil quince, mediante escrito exhibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió la acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, fracción VI, 26 y 27 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas (en adelante Ley para la Protección de Personas), la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de mayo de dos mil quince.
2. El veinticinco de junio de dos mil quince, por acuerdo de Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tuvo por recibido el anterior escrito y se formó y registró el expediente de acción de inconstitucionalidad con el número 35/2015; asimismo, se turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.
3. Un día más tarde, el veintiséis de junio de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la demanda, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas como autoridades demandadas para que rindieran sus respectivos informes.
4. **Conceptos de invalidez.** La Procuradora General de la República formuló tres conceptos de invalidez argumentando, en esencia, lo siguiente.
 - a) Como un análisis preliminar, la parte actora hace un resumen de los órdenes jurídicos municipales, locales, del entonces Distrito Federal y Federal; explicó la lógica del federalismo cooperativo señalando que las leyes generales guardan una relación de jerarquía con las leyes federales y locales pues desarrollan el orden jurídico constitucional al atribuir competencias y facultades concurrentes. En ese contexto, hace una precisión en la concurrencia en materia penal, explicando que en el sistema de jurisdicción concurrente no parte del supuesto en el que las entidades federativas tengan conferida una facultad legislativa que puedan ejercer con cierta libertad, sino que, por el contrario, la concurrencia en la materia resulta operativa y no normativa.
 - b) Así, señala que en materia procesal penal la Constitución Federal no estableció la posibilidad de una legislación general, sino que en su artículo 73, fracción XXI, inciso c), establece que únicamente el Congreso de la Unión podrá legislar 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. Enfatiza que esa facultad exclusiva fue atribuida únicamente al Congreso de la Unión.
 - c) **Primero.** A partir de esas aclaraciones, en su primer concepto de invalidez, argumenta que la ley impugnada excede las facultades que el citado artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, pues el artículo 2, fracción VI, de la dispone que el procedimiento penal finalizará con la sentencia ejecutoriada, con lo cual modifica la definición de procedimiento penal impuesta por el Congreso Federal en el artículo 211 de Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual prevé que el procedimiento penal abarca desde la fase de investigación inicial hasta la sentencia firme emitida por el tribunal de enjuiciamiento.

- d) Dicho de otro modo, el Código Nacional es expreso al señalar que el procedimiento penal abarca desde la fase de investigación inicial hasta la sentencia emitida por el tribunal de primera instancia; contrario a ello, el artículo combatido dispone que dicho procedimiento penal comprende desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada.
 - e) **Segundo.** Por otro lado, en su segundo concepto de invalidez, estima que los artículos 26 y 27 de la Ley de Protección vulneran los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso c), y 133, constitucionales en tanto que establecen plazos y procedimientos a seguir cuando un sujeto protegido o cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta, interponga ante el Juez de Control un medio de impugnación en contra de las decisiones del titular en las que decreta, niegue, modifique o revoque las medidas de protección permanentes. La Ley establece que la determinación no admitirá recurso alguno y que, cuando el imputado, acusado o su defensor estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, podrán impugnarla ante la autoridad jurisdiccional.
 - f) Al respecto, se estima que el Congreso Local transgredió la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular la materia procesal penal, pues se creó un medio de impugnación que el Código Nacional no contempla. Ello, además, genera inseguridad jurídica al no advertirse con precisión si realmente son aplicables los artículos cuestionados o si no pueden impugnarse ante el órgano jurisdiccional de referencia, dado que el Código Nacional no prevé dicha atribución.
 - g) **Tercero.** En su tercer concepto de invalidez impugna el artículo 26, en relación con el 18 de la propia Ley de Protección Local, que conceden al Ministerio Público y al órgano jurisdiccional la facultad de dictar medidas de protección provisionales que sean necesarias, las cuales, una vez realizadas, adquirirán la naturaleza de permanentes.
 - h) Para la Procuradora, si se parte del hecho de que el Juez de Control está facultado conforme al artículo 18 de la Ley de Protección de Tamaulipas para decretar las medidas de protección provisionales para que luego, conforme al inciso 3 de tal disposición, se realice el estudio técnico correspondiente que permita que tales medidas adquieran la naturaleza de permanentes; el diseño mismo de la ley genera una violación al principio de imparcialidad consagrado en el artículo 17 de la Constitución ya que de acuerdo con el artículo 26 de la ley local combatida, sería el mismo Juez de Control el que tendría que resolver el medio de impugnación que una persona protegida pudiera solicitar respecto de las decisiones del Titular que dicte medidas de protección permanentes.
 - i) Explica que el principio de imparcialidad contenido en el artículo 17 constitucional es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a una de ellas; así, se dice que el referido artículo vulnera su vertiente subjetiva en tanto que permite que el Juez de Control sea juez y parte, toda vez que puede llegar a revisar medidas de protección que, si bien son permanentes, pudieron adquirir esa calidad debido a que él mismo las decretó inicialmente como provisionales, por lo que dicho Juez de Control ya no sería ajeno a los intereses que envuelven la medida de protección impugnada.
5. **Informe del Congreso del Estado de Tamaulipas.** El veinte de agosto de dos mil quince, el Diputado Presidente de la Diputación Permanente, Erasmo González Robledo, rindió su informe en el que expuso, en síntesis, lo siguiente:
- a) Contrario a lo argumentado por la parte promovente, los artículos 2, fracción VI, 26 y 27 de la Ley de Protección de Personas que Intervienen el Procedimiento Penal para el Estado de Tamaulipas no actualizan ninguna violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad, imparcialidad y supremacía constitucional.
 - b) Se explica que la legislatura hizo uso de las facultades que le concede el artículo 124 de la Constitución Federal, pues cuando están expresamente concedidas por el texto constitucional a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. En el caso, el artículo 73 constitucional sólo se refiere a la prevención, investigación y sanción de delitos, la materia procedimental penal, los mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas. No se hace mención a las medidas de protección sobre personas que intervienen en un procedimiento penal, por lo que tenían la facultad de regular tal materia.
 - c) El artículo 133 constitucional no establece relación de supra o subordinación entre las legislaciones federales y locales. Consecuentemente, de acuerdo con el artículo 1 constitucional, si con la expedición de las normas que se tildan de inconstitucionales nace un derecho de protección a todas aquellas personas que intervienen en un procedimiento penal, no puede valorarse como estrictamente procesal.

- d) Así, se insiste en que la ley impugnada no es una legislación procesal, sino que establece los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger los derechos e intereses de los sujetos que intervengan, de manera directa o indirecta, en el proceso penal. Ello es independiente al desarrollo del procedimiento penal, pues sólo tiene aplicación para establecer y eliminar los factores de riesgo de la persona sujeta a protección.
 - e) Específicamente en cuanto a los relativos la sentencia firme y ejecutoriada, su contenido es el mismo, es decir las etapas del procedimiento. Señala que la diferencia son los términos “firme” y “ejecutoriada” que resultan ser sinónimos conforme al Diccionario de la Real Academia Española sentencia firme es aquella que por no ser susceptible de recurso se considera como definitiva.
 - f) Por otro lado, se detalla que los preceptos impugnados no generan una violación al principio de certeza ya que, si bien es cierto que las leyes deben evitar la ambigüedad o contradicción, también es cierto que ningún artículo constitucional exige que el legislador defina los vocablos o locuciones utilizados en aquéllas.
 - g) Los artículos 2, fracción VI, 26 y 27 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas no deben ser declarados inconstitucionales, pues contrario a lo que aduce la accionante, el legislador del Estado no invade competencias Federales, sino que incluso la redacción del artículo 26 impugnado se encuentra apegada al contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales.
 - h) Se detalla que ambas codificaciones prevén que deberá celebrarse audiencia en la que se modifiquen las medidas de protección, que la propia codificación dispone que cuando cambien de forma objetiva las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, las partes podrán solicitar al órgano jurisdiccional la revocación, sustitución o modificación de la misma, para lo cual citará a todos los que intervinieron a una audiencia con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso, de mantenerla y resolver en consecuencia.
 - i) Se argumenta que no hay incongruencia respecto a las facultades del juez de control, pues el artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales indica claramente que los jueces de control pueden pronunciarse sobre las providencias precautorias o medidas cautelares. Por su parte, el artículo 471 del Código Nacional establece que el recurso de apelación contra las resoluciones del juez de control se impondrá ante él mismo, de manera que todas las decisiones judiciales relativas a las medidas cautelares son apelables, sin que ello vulnere el principio de imparcialidad, certeza y seguridad jurídica a favor de los ciudadanos tamaulipecos.
 - j) Se hace énfasis en que el Estado deberá consagrar la seguridad de la persona y reitera la importancia de legislar para proteger a las personas que intervienen en procedimientos penales.
 - k) Finalmente, se alega que el numeral 26 impugnado no es contradictorio con el artículo 18 de la ley, pues ambos expresan que las decisiones del “titular” que modifiquen o revoquen las medidas de protección podrán ser impugnadas ante el Juez de Control. En ese sentido, no existe la imparcialidad que alega la parte actora.
6. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.** El veinte de agosto de dos mil quince, el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, Egidio Torre Cantú, asistido por el Secretario General de Gobierno, Hermigio Garza Palacios, rindió su informe en el cual expuso, en suma, lo siguiente:
- a) La legislatura local no crea una regulación procesal, sino que tiene por objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger los derechos e intereses de los sujetos que intervengan, de manera directa o indirecta en el proceso penal, o bien, de todos los que tengan algún tipo de relación afectiva o vínculo de parentesco con la persona que interviene en aquél.
 - b) El representante del ejecutivo hace una comparación entre los artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley impugnada para demostrar que no son incompatibles en relación con lo que debe considerarse el proceso y procedimiento penal.
 - c) Se relata que el artículo 2, fracción VI, impugnado no invade la competencia federal, pues no se trata de un ordenamiento adjetivo penal y el propio precepto dispone “de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales”.
 - d) En relación con los conceptos de sentencia firme y ejecutoriada, basta imponerse del contenido de los preceptos legales transcritos para darse cuenta que, independientemente de la redacción, en esencia su contenido es el mismo; es decir, las etapas del procedimiento son coincidentes en la ley impugnada y en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

- e) Se afirma que, en todo caso, una ley no puede ser inconstitucional por no definir un vocablo o irregularidad en su redacción, toda vez que la contravención a la Constitución Federal se basa en aspectos adjetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de inconstitucionalidad contra los particulares gobernados u ordenando la forma en que debe conducirse en su función de gobierno. Ello aunado a que existen métodos de interpretación que salvan las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales.
 - f) Por otro lado, se estima que el artículo 26 de la Ley de Protección relativo a las medidas y su modificación se encuentra apegado y es conforme al Código Nacional y, por ende, el legislador respetó los principios de seguridad jurídica. En efecto, el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos penales contempla las medidas de protección y, en su antepenúltimo párrafo, dispone que dentro de los cinco días siguientes deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, ratificarlas o modificarlas.
 - g) Se menciona que el artículo 26 impugnado, en relación con el 18 de la misma ley, no implica imparcialidad, dado que las medidas de protección impuestas serán resueltas no sólo por el juez del control, sino también por el "titular". Finalmente, señala que nunca fue intención del legislador exceder sus facultades.
7. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la etapa de presentación de alegatos, por acuerdo de diecinueve de octubre de dos mil quince, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

8. 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 Federal, vigente al presentar la demanda, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuradora General de la República plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversos preceptos de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

9. Del análisis del escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad se advierte que la parte actora impugnó los artículos 2, fracción VI, 26 y 27 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas, publicada el veintiséis de mayo de dos mil quince en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

IV. OPORTUNIDAD

10. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.
11. En el caso, la Procuradora General de la República impugnó porciones normativas de la citada Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el veintiséis de mayo de dos mil quince, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del miércoles veintisiete de mayo de dos mil quince al jueves veinticinco de junio del mismo año.
12. En ese sentido, dado que la parte actora presentó la acción de inconstitucionalidad dentro del citado plazo, es decir, el veinticuatro de junio de dos mil quince², este Tribunal Pleno advierte que se satisface el requisito de oportunidad.

V. LEGITIMACIÓN

13. La acción de inconstitucionalidad que ahora se analiza fue promovida por un sujeto legitimado para ello de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y vigente al momento de la presentación de la demanda, por virtud de lo dispuesto en el artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto de reforma respectivo:

¹ "Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

² Hoja 32-vuelta de la acción de inconstitucionalidad 35/2015.

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; [...].

14. Conforme a tal disposición, la acción fue suscrita por Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, quien acreditó tal carácter con copia certificada de su nombramiento expedido el tres de marzo de dos mil quince por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obra agregado en autos³. En consecuencia, se encuentra facultado para promover la acción de inconstitucionalidad.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

15. En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento y toda vez que no se advierte de oficio ninguna diversa causal de improcedencia, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

VII. ESTUDIO DE FONDO

16. Este Tribunal Pleno estima que le asiste la razón a la parte actora, toda vez que las normas impugnadas de la referida Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas regulan supuestos procesales en materia penal, invadiendo competencias reservadas al Congreso de la Unión, tal como se expondrá a continuación.
17. En principio, el texto de los artículos 2, fracción VI, 26 y 27 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas, cuestionados en la presente instancia, son del tenor que siguen:

ARTÍCULO 2.

Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

[...]

VI.- Procedimiento Penal: Las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales;

ARTÍCULO 26.

1. Las decisiones del Titular que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las Medidas de Protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida, quien las podrán (sic) impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia, dentro del término de tres días, para decidir en definitiva, citando a las partes interesadas, que en caso de no comparecer a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.

2. La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos, no admitirá recurso alguno.

3. Cuando el imputado, acusado o su defensor, estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, podrá impugnarla ante la autoridad jurisdiccional.

ARTÍCULO 27.

La impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la Medida de Protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada."

³ Hoja 33 de la acción de inconstitucionalidad 35/2015.

18. Como se puede apreciar, estas disposiciones establecen las etapas comprendidas en el Procedimiento Penal y la posibilidad de impugnación que puede presentarse contra ellas ante la autoridad jurisdiccional, las cuales se insertan en una legislación que tiene como objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger los derechos e intereses de los sujetos que intervengan, de manera directa o indirecta en el proceso penal, o bien, de los que tengan algún tipo de relación afectiva o vínculo de parentesco con la persona que interviene en aquél, así como regular las medidas de protección en cuanto a su ámbito de aplicación, modalidades y procedimiento⁴.
19. Es decir, la primera norma impugnada establece que el procedimiento penal se conforma por las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada. En complemento, los numerales 26 y 27 determinan que las decisiones del titular que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida, quien las podrá impugnar ante el Juez de Control. Esta impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta, sin que ello suspenda los efectos de la medida.
20. Ahora bien, como se detalló en párrafos precedentes, el Procurador General de la República interpuso la acción de inconstitucionalidad precisamente para cuestionar la incorporación de estos preceptos en la ley local. En su primer concepto de invalidez, sin objetar la competencia del Estado de Tamaulipas para establecer que las autoridades locales pueden aplicar medidas de protección a personas que intervienen en el procedimiento penal, la Procuradora argumentó que el Congreso Local no contaba con la competencia para regular las etapas del procedimiento penal ni para idear y regular un medio de defensa en relación con las medidas de protección impuestas por las autoridades competentes.
21. A su juicio, todo ámbito de regulación procesal en materia penal está circunscrito a lo que establezca el Congreso de la Unión en el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues a partir de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, sólo existirá una legislación única en materia procedimental penal, independientemente de la resolución de que se trate; por ello, se encuentra prohibida la creación de cualquier tipo de medio de defensa o de reglamentación de las etapas del procedimiento penal.
22. Dicho lo anterior, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que el primer concepto de invalidez de la parte actora se considera **fundado** y suficiente para declarar la **invalidez** de los preceptos reclamados.
23. Para explicar detenidamente esta conclusión, a continuación se expondrá la interpretación que se ha dado sobre el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional y los distintos precedentes aplicables, para posteriormente analizar si lo regulado en los artículos impugnados cabe precisamente en el ámbito material vedado a las entidades federativas.

Interpretación de la Suprema Corte sobre el tema

24. En primer lugar, es necesario entender los alcances de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en materia procesal penal que deriva de la citada norma constitucional, que establece lo que sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

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

[...].

25. Dicho precepto fue reformado el ocho de octubre de dos mil trece, en el marco de una compleja modificación del sistema penal mexicano que sentó las bases para el tránsito de un modelo inquisitivo a uno acusatorio. Para uniformarlo, se estableció que únicamente el Congreso de la Unión sería competente para legislar en materia de procedimientos penales, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones, vedando a las entidades federativas la posibilidad de regulación.

⁴ “**ARTÍCULO 1.** La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en todo el Estado. Tiene por objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger los derechos e intereses de los sujetos que intervengan, de manera directa o indirecta en el proceso penal, o bien, de los que tengan algún tipo de relación afectiva o vínculo de parentesco con la persona que interviene en aquél; así como regular las Medidas de Protección en cuanto a su ámbito de aplicación, modalidades y procedimiento; lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales y las demás leyes aplicables.”

26. De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, la citada limitación a la libertad configurativa local atendía a la finalidad de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permitiera la uniformidad y operatividad del nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional. Ello, como se advierte en el proceso legislativo, a través de los distintos dictámenes de las cámaras de diputados y de senadores (negritas añadidas) que se transcriben a continuación:

Dictamen de la Cámara de Senadores. Origen.

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

(...)

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

(...)

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

☐ *No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.*

☐ ***Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.***

☐ *Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.*

☐ *No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, **se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.***

☐ *No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.*

☐ *Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.*

☐ *No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.*

☐ *Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.*

☐ *Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.*

☐ *Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de “prueba” cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.*

☐ *No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;*

☐ *Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;*

☐ *Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.*

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

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

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

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

Dictamen de la Cámara de Diputados (revisora)

b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

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

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

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

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

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

(...)

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

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

27. Como se puede apreciar, en estos documentos legislativos se destaca la preocupación respecto a la falta de coherencia entre las normas discrepantes que las entidades federativas han dictado para implementar dicho sistema y se hace énfasis en la necesidad de que dicha regulación sea homogénea.
28. Ante esta coyuntura constitucional, en relación con los alcances y contenido de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado en varios precedentes, sentando criterios vinculantes de aplicación directa para el caso que nos ocupa.
29. Por un lado, en las **acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 107/2014**, resueltas en sesiones de siete de julio de dos mil quince y veinte de agosto de dos mil quince, este Tribunal Pleno citó los transcritos dictámenes de las Cámaras de Diputados y Senadores y sostuvo que era evidente que con el nuevo contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión sería el único 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 del artículo 124 constitucional.
30. No obstante, también se aclaró que si bien los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, lo cierto era que, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única, podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha⁵.

⁵ Ello se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarían su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

"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."

31. Estas consideraciones en cuanto al contenido y alcance de la competencia constitucional del Congreso de la Unión han sido reiteradas en otros precedentes; entre los que destacan las **acciones de inconstitucionalidad 106/2014⁶, 52/2015⁷ y 29/2015⁸**, falladas el veintiocho y veintinueve de marzo y el once de abril de dos mil dieciséis, respectivamente.
32. En el primer caso, se analizaron diversas disposiciones de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima. En la parte que nos interesa, se dijo que resultaban inconstitucionales los artículos 13, fracción III, 14, fracción I en la porción normativa que dice “, *tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada*”, 15, fracción V, 55, en la porción normativa que dice: “*y no se haya interpuesto recurso alguno*”, 65 y 66 de esa legislación ya que regulaban aspectos materialmente procesales.
33. Por lo que hace a las últimas dos normas, se sostuvo que su razón de invalidez consistía en que, si bien en términos del Código Nacional pueden existir otras medidas de protección complementarias a las ahí establecidas de acuerdo a la “legislación aplicable”, lo cierto era que el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos para su revisión tiene una naturaleza procedimental; consecuentemente, si el Código Nacional establece lo relativo a las medidas de protección a testigos, sin prever un recurso en contra de las resoluciones que en esa materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables. Así, se concluyó que esos artículos 65 y 66 tenían una naturaleza procedimental al idear un medio de defensa, cuya regulación se encuentra reservada para el Congreso de la Unión.
34. En el segundo caso, se examinó el artículo 86, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes y se declaró la inconstitucionalidad de cierta porción normativa. Por un lado, se afirmó que la legislatura local tenía competencia para regular internamente el trámite que se debía llevar a cabo para ejercitar o no la acción penal desde un punto de vista orgánico, al ser legislación complementaria del Código Nacional; empero, se expuso que no era viable idear ningún medio de defensa en contra de la confirmación del no ejercicio de la acción penal, al ser un ámbito reservado para la legislación nacional. Por ende, se invalidó la porción del citado párrafo que preveía la inconformidad en contra de la determinación del Ministerio Público.
35. Por último, en el tercer caso, la acción de inconstitucionalidad 29/2015 (particularmente importante para la presente resolución pues, como se verá más adelante, es directamente aplicable incluso por la similitud de los artículos impugnados), se estudiaron los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. El Tribunal Pleno consideró que todos los preceptos reclamados eran inválidos pues no delimitaban ningún aspecto complementario a la legislación nacional; por el contrario, regulaban las

⁶ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Asimismo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 14, fracción I, en la porción normativa “, tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada”, y 55, en la porción normativa “y no se haya interpuesto recurso alguno”, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, 2) determinar que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, fecha de la publicación de las normas analizadas en el Periódico Oficial local, y 3) precisar simplemente efectos retroactivos, excluyendo todas las acciones específicas para los jueces. Los señores Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁷ Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –salvo la porción normativa “quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General”-, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Asimismo, Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa “quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General”, y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

⁸ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Asimismo, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

distintas etapas del procedimiento penal y facultaban a los sujetos de la ley para interponer un medio de defensa en contra de las decisiones de la Unidad Administrativa correspondiente que decretara, negara, modificara o revocara las medidas de protección.

36. En complemento, retomando lo expuesto en párrafos precedentes, resalta que el Congreso de la Unión ya hizo uso de sus atribuciones y expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera excederse del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia⁹. Se señaló expresamente que dicha legislación única procesal entraría en vigor en las entidades federativas en atención a lo que establecieran cada una de las legislaturas locales a través de una declaratoria.
37. Asimismo, se dispuso en su artículo 2o. que el objeto del Código Nacional era establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos¹⁰; lo que conlleva que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados (incluyendo las reglas adjetivas que fijen los plazos, formalidades a seguir en los juicios penales, así como las competencias que tendrán los jueces dentro de dicho procedimiento) 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 locales¹¹.
38. Adicionalmente, resalta que el propio artículo Octavo Transitorio del decreto de emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que la federación y las legislaturas locales podrán expedir legislación complementaria que resulten necesarias para la implementación de ese ordenamiento¹².
39. En relación con lo anterior, en el caso del Estado de Tamaulipas, el Código Nacional de Procedimientos Penales entró en vigor de manera gradual en los distritos judiciales de la localidad. El viernes veintiuno de junio de dos mil trece, el sistema procesal penal acusatorio entró en vigor en el Primer Distrito Judicial, como se observa del decreto no. LXI-868¹³. Asimismo, el tres de febrero de

⁹ 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".

¹⁰ "Artículo 2o. Objeto del Código

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

¹¹ "Artículo 1o. Ámbito de aplicación

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

¹² TRANSITORIO

"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."

¹³ D E C R E T O No. LXI-868 MEDIANTE EL CUAL SE EMITE LA DECLARATORIA DE ENTRADA EN VIGOR, A PARTIR DEL 1° DE JULIO DEL 2013, DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO EN EL PRIMER DISTRITO JUDICIAL DEL ESTADO PARA LOS DELITOS DE DAÑO EN PROPIEDAD, LESIONES Y HOMICIDIO DE CARÁCTER CULPOSO, EN LOS TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE 4 DE JULIO DE 2012 Y REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PROPIO PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE 7 DE JUNIO DE 2013.

dos mil quince se publicó el decreto no LXII-550¹⁴ en el cual se declaró la incorporación del sistema procesal penal en los distritos judiciales Noveno, Décimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto; finalmente, el trece de agosto del mismo año, se publicó el decreto no LXII-622¹⁵ por el que se incorporó el sistema procesal penal acusatorio en los distritos judiciales cuarto, décimo primero tercero, sexto y décimo tercero.

40. En ese entendido, es claro que la ley para la protección aquí impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el veinticinco de mayo de dos mil quince; es decir, después de la entrada en vigor parcial del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya aplicación ya era exigible en varios partidos judiciales; con la característica adicional de haber sido suscrita fuera del plazo que prevé el propio código nacional para emitir legislación complementaria.

Análisis de regularidad de las disposiciones reclamadas

41. Bajo las anteriores premisas normativas y siguiendo el desarrollo argumentativo del presente apartado, se procede a analizar si las normas impugnadas efectivamente abarcan materia procesal penal de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.
42. Como se adelantó, el objeto general de la ley impugnada es la creación de mecanismos y procedimientos necesarios para proteger y asegurar a los intervinientes en un procedimiento penal. En esa tónica, los preceptos cuestionados regulan las etapas del procedimiento penal y el respectivo medio de impugnación en contra de determinaciones sobre las medidas de protección permanentes.
43. En ese sentido, tal como se anunció, este Tribunal Pleno considera fundado el primer concepto de invalidez de la Procuradora General de la República y estima que deben declararse **inconstitucionales** los preceptos impugnados.
44. Al respecto, resulta directamente aplicable lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 29/2015, por medio de la cual la Procuradora General de la República impugnó los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, cuyo contenido normativo resulta análogo a las disposiciones legales que se impugnan en la presente acción, como se ilustra con el siguiente cuadro:

Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas <i>Declarados inconstitucionales en la AI 29/2015</i>	Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas <i>Impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad</i>
Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley se entiende por: [...] VI Procedimiento Penal: las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales;	ARTÍCULO 2. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por: [...] VI.- Procedimiento Penal: Las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales;

¹⁴ D E C R E T O No. LXII-550 MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN LAS DECLARATORIAS, DE INCORPORACIÓN DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO AL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ESTADO Y DE ENTRADA EN VIGOR DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A PARTIR DEL DÍA 6 DE ABRIL DEL 2015, EN LOS DISTRITOS JUDICIALES NOVENO, DÉCIMO, DÉCIMO SEGUNDO Y DÉCIMO CUARTO, CON CABECERAS EN TULA, PADILLA, SOTO LA MARINA Y VALLE HERMOSO, RESPECTIVAMENTE, ASÍ COMO EN EL PRIMER DISTRITO JUDICIAL, RESPECTO A DIVERSOS TIPOS PENALES.

¹⁵ D E C R E T O No. LXII-622 MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN LAS DECLARATORIAS, DE INCORPORACIÓN DEL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO AL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ESTADO Y DE ENTRADA EN VIGOR DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A PARTIR DE LAS FECHAS QUE SE INDICAN, EN LOS DISTRITOS JUDICIALES CUARTO CON CABECERA EN MATAMOROS, DÉCIMO PRIMERO CON CABECERA EN SAN FERNANDO, AMBOS PERTENECIENTES A LA TERCERA REGIÓN JUDICIAL; TERCERO CON CABECERA EN NUEVO LAREDO, DE LA CUARTA REGIÓN JUDICIAL; QUINTO CON CABECERA EN REYNOSA, SEXTO CON CABECERA EN MIGUEL ALEMÁN, DÉCIMO TERCERO CON CABECERA EN RÍO BRAVO, TODOS ELLOS DE LA QUINTA REGIÓN JUDICIAL; SEGUNDO CON CABECERA EN ALTAMIRA, DE LA SEXTA REGIÓN JUDICIAL; SÉPTIMO CON CABECERA EN EL MANTE, OCTAVO CON CABECERA EN XICOTÉNCATL, DÉCIMO QUINTO CON CABECERA EN GONZÁLEZ, TODOS PERTENECIENTES A LA SEGUNDA REGIÓN JUDICIAL DEL ESTADO; ASÍ COMO LA DECLARATORIA DE AMPLIACIÓN DEL CATÁLOGO DE DELITOS EN LOS DISTRITOS JUDICIALES PRIMERO CON CABECERA EN VICTORIA, NOVENO CON CABECERA EN TULA, DÉCIMO CON CABECERA EN PADILLA Y DÉCIMO SEGUNDO CON CABECERA EN SOTO LA MARINA, DE LA PRIMERA REGIÓN JUDICIAL DEL ESTADO, Y DISTRITO JUDICIAL DÉCIMO CUARTO, CON CABECERA EN VALLE HERMOSO CORRESPONDIENTE A LA TERCERA REGIÓN JUDICIAL DEL ESTADO, RESPECTO A DIVERSOS TIPOS PENALES.

Artículo 24. Las decisiones de la Unidad Administrativa que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la Persona Protegida quien las podrá impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sea notificada de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia, dentro del término de tres días, para decidir en definitiva, citando a las partes interesadas, que en caso de no comparecer a pesar de haber sido debidamente citadas, el Juez de control declarará sin materia la impugnación. La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno. Cuando el imputado, acusado o su defensor, estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, podrá impugnarla ante la autoridad jurisdiccional.	ARTÍCULO 26. 1. Las decisiones del Titular que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las Medidas de Protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida, quien las podrán (sic) impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia, dentro del término de tres días, para decidir en definitiva, citando a las partes interesadas, que en caso de no comparecer a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación. 2. La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos, no admitirá recurso alguno. 3. Cuando el imputado, acusado o su defensor, estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, podrá impugnarla ante la autoridad jurisdiccional.
Artículo 25. La impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada.	ARTÍCULO 27. La impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la Medida de Protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada.

45. En el citado precedente, este Tribunal Pleno consideró que todos los preceptos reclamados eran inválidos pues no delimitaban ningún aspecto complementario a la legislación nacional; por el contrario, regulaban las distintas etapas del procedimiento penal y facultaban a los sujetos de la ley para interponer un medio de defensa en contra de las decisiones de la Unidad Administrativa correspondiente que decretara, negara, modificara o revocara las medidas de protección.
46. Así, dado que la determinación de las fases del procedimiento, las facultades de los jueces y las medidas y condiciones necesarias para interponer un recurso son indudablemente cuestiones de naturaleza procesal que inciden directamente en el procedimiento penal acusatorio, este Pleno resuelve en los mismos términos del citado precedente declarando inconstitucionales las normas impugnadas por exceder las facultades legislativas locales al regular en materia de procedimiento penal.
47. En suma, se declara la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 26 y 27 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas.
48. Por último, al haber resultado fundado el primer concepto de invalidez consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de Tamaulipas para legislar en materia de procedimiento penal, habiendo tenido como consecuencia la invalidez de los preceptos combatidos, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos de la demanda. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ"**¹⁶.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

49. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda¹⁷.

¹⁶ Tesis P./J. 32/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 776, de rubro y texto: **"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".

¹⁷ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

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

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

50. Así, este Tribunal Pleno estima que la invalidez de los artículos impugnados surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Tamaulipas. Sin que se deba extender dicha invalidez a otros preceptos de la legislación. Lo anterior, dada la votación mayoritaria que se dio respecto a normas de contenido similar en el apartado de efectos de las **acciones de inconstitucionalidad 102/2014¹⁸ y 29/2015¹⁹.**

51. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 26 y 27 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de mayo de dos mil quince, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas y en el Semanario Judicial de la Federación.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz.

El Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales y la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistieron a la sesión de dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, el primero por desempeñar una comisión oficial y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Período de Sesiones de dos mil dieciséis.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el señor Ministro Cossío Díaz asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

El Presidente en funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **José Ramón Cossío Díaz.**- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.**- 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 quince fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 35/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de agosto de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

¹⁸ Este caso fue fallado por este Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecisiete. El apartado respectivo se aprobó por unanimidad de votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, en el sentido de no dar efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad. La Ministra Luna Ramos y el Ministro Presidente Aguilar Morales no asistieron a la sesión.

¹⁹ Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte segunda, consistente en no dar efectos retroactivos a la invalidez decretada. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I., y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Asimismo, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.