

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 35/2016, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.

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 35/2016
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE
LA REPÚBLICA

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 veintiuno de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2016, promovida por la Procuradora General de la República, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la acción. Mediante oficio presentado el diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad 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 Yucatán.
2. Poder Legislativo del Estado de Yucatán.

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

- Los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo, 9, fracción VI y, 12, en la porción normativa que dispone "órgano jurisdiccional", todos de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, publicados en el Diario Oficial de la Entidad, el veinte de abril de dos mil dieciséis, a través del Decreto 375/2016.

SEGUNDO. Artículos constitucionales violados. La promovente estima violados los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 20, apartado C, fracción V, 21, párrafo tercero 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.

- Que el artículo 7, fracción XI, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, vulnera el artículo 21, párrafo tercero, en relación con el artículo 16, ambos de la Constitución Federal, esto es, la Facultad del Poder Judicial para modificar las penas impuestas a los sentenciados y a la exclusiva del Congreso de la Unión, para legislar de manera exclusiva en materia de ejecución de penas, ya que el legislador de Yucatán dispuso como medida de protección para las personas privadas de su libertad, ya sea por prisión preventiva o por pena de prisión, el separarlas del resto de los reclusos, o bien, trasladarlas a otros centros penitenciarios.

Lo anterior, en atención a que, del artículo 3, fracción I, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, se advierte que la Ley para la Protección le corresponde a la Fiscalía General de Yucatán, por lo que es, a dicha autoridad a la que le compete otorgar las medidas de protección. Así las cosas, el precepto impugnado faculta a dicho órgano administrativo a imponer como medida de protección el traslado a otros centros penitenciarios de las personas que se encuentren privadas de su libertad, ya sea por prisión preventiva o por pena de prisión.

Aduce que tal previsión incide en la atribución con que cuenta el Poder Judicial -ya sea del fuero común o del Federal- de decretar el traslado a otros centros penitenciarios, de quienes se encuentren privados de su libertad ante la imposición de la prisión preventiva o aquellos que estén compurgando una pena ante la comisión de algún ilícito. De ahí que, el que la Legislatura local faculte a la Fiscalía General del Estado en los

términos mencionados resulta contrario al mandato inmerso en el artículo 21, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en perjuicio de la potestad exclusiva que el Constituyente Permanente depositó en los Jueces, a raíz de la reforma en materia de “seguridad pública” y de “justicia penal”, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de junio de dos mil ocho.

Indica que uno de los objetivos perseguidos por la aludida reforma, fue precisamente la transformación del régimen de la ejecución de las penas, mudando a un paradigma basado en la “judicialización” de su cumplimiento, modificación y duración; introduciendo para ello la figura de “juez de ejecución” como funcionario vigilante y garante de esta fase.

Señala que con base en el cambio de paradigma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido diseñando una doctrina jurisprudencial a partir de resoluciones y criterios reiterados. Al respecto citó los siguientes criterios: 1a./J. 56/2012 (10a.), de rubro: *“LIBERTAD PREPARATORIA. LA AUTORIDAD JUDICIAL PENAL ES COMPETENTE PARA RESOLVER SOBRE LA SOLICITUD DE SU OTORGAMIENTO A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 87 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE ENERO DE 2009, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL INCIDENTE RELATIVO SE HUBIERA PROMOVIDO PREVIAMENTE A LA FECHA LÍMITE DE LA VACATIO LEGIS ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 18 DE JUNIO DE 2008”*; Tesis: 1a./J. 14/2014 (10a.), de rubro: *“COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA CUAL SE DECLARA INCOMPETENTE UN JUEZ DE DISTRITO PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL INCIDENTE DE LIBERTAD ANTICIPADA PROMOVIDO POR EL SENTENCIADO. SE SURTE A FAVOR DEL JUZGADOR EN CUYA JURISDICCIÓN SE UBIQUE EL DOMICILIO DEL CENTRO PENITENCIARIO DONDE EL REO SE ENCUENTRE RECLUIDO”*; y P./J. 17/2012 (10a.), de rubro: *“PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011”*. Y en base a lo sostenido en los citados criterios, indicó que el órgano jurisdiccional es el único competente para determinar lo concerniente a la imposición, modificación y duración de las penas, en tanto que, derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de junio de dos mil ocho, el Constituyente Permanente determinó “judicializar” los aspectos de referencia, postura que dice se ve reflejada en las consideraciones realizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 198/2011.

De tal manera que, las autoridades demandadas al emitir el artículo 7, fracción XI, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, mediante el que establecieron como medida de protección el traslado de una persona a otro centro penitenciario, ya sea ante la imposición de la prisión preventiva o de una pena de prisión de carácter definitivo, incidieron en una atribución que constitucionalmente se determinó como exclusiva del órgano jurisdiccional, misma que se encuentra prevista en el artículo 21, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Por todo lo anterior, concluye que las autoridades demandadas estaban impedidas para otorgar dicha atribución a la Fiscalía General de Yucatán, por lo que, solicita se declare la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

- Que el artículo 7, fracción XI, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, representa una invasión formal a las atribuciones del Congreso de la Unión para regular la materia de ejecución de penas, inmersa en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Lo anterior, en atención a que en el año dos mil trece, el Constituyente permanente analizó la necesidad de unificar la legislación procesal penal, para uniformar los criterios de política criminal que deben observarse en el proceso penal para evitar que en el país existan distintas formas de procurar y administrar justicia en dicha materia, previendo la homologación de los convenios alternativos de solución de controversias, así como lo relativo a la ejecución de penas. Así el poder reformador determinó que el Congreso de la Unión contaría con la facultad exclusiva para emitir la legislación única en materia de ejecución de penas, a fin de que su implementación en todo el territorio nacional sea unificada, clara y precisa.

Por lo que, el régimen transitorio de la enmienda constitucional en comento señaló, en lo que al caso concreto interesa, que la legislación única en materia de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión deberá entrar en vigor en toda la República a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis, previendo además que la legislación, que en la citada materia hubieren expedidos las legislaturas locales continuarían en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación única que expida el Congreso Federal.

Así conforme a los artículos 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal y segundo transitorio de la enmienda constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, los congresos locales se encuentran impedidos para legislar en materia de ejecución de penas, al ser una facultad exclusiva del Congreso de

la Unión y, si bien la normatividad local de la materia seguirá vigente hasta en tanto comience la vigencia de la legislación única, lo cierto es que, las legislaturas locales deben abstenerse de emitir normas que varíen el sistema articulado en la entidad, ya que no tienen atribuciones al respecto. Púes la habilitación de la vigencia de la normatividad estatal hasta en tanto comience la operación del sistema único en materia de ejecución de penas, no constituye una habilitación para que las legislaturas locales sigan regulando en la citada materia, sino que únicamente se prevé la continuidad en la aplicación de la normatividad local hasta que inicie la vigencia de la legislación única del Congreso de la Unión. Al efecto citó como precedente la acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de siete de julio de dos mil quince.

En este punto concluye, diciendo que más allá de que el artículo 7, fracción XI, de la Ley para la Protección es inconstitucional, al incidir en la facultad con que cuenta el órgano jurisdiccional para modificar las penas, aunado a que también el legislador local se encontraba, a priori, impedido para actuar en este ámbito –regulación del sistema único para normar la ejecución de la pena- la norma también resulta inconstitucional por ese solo hecho.

Por lo que, si la norma general controvertida se expidió por una autoridad que constitucionalmente es incompetente para legislar en materia de ejecución de sanciones penales, deviene inconstitucional por contravenir de igual forma el artículo 16 de la Constitución Federal, el cual mandata a las autoridades legislativas a actuar dentro de los límites de las atribuciones que la norma fundamental le confiere.

Segundo. Que es inconstitucional el artículo 7, párrafo penúltimo y 12 en la porción normativa que dispone “órgano jurisdiccional”, ambos de la Ley para la Protección a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia adjetiva penal, en relación con el derecho que tienen los intervinientes en el procedimiento penal a ser objeto de protección, así como a la atribución con que cuenta el Ministerio Público para imponer las medidas de protección, previstas en el artículo 20, apartado C, fracción V, párrafo segundo de la Constitución Federal.

Que del artículo 7, párrafo penúltimo, de la Ley para la Protección, se advierte que las autoridades demandadas determinaron que ante la imposición de diversas medidas de protección, la Fiscalía General de Yucatán debía contar con la autorización del órgano jurisdiccional, cuyas medidas de protección son: a) El desalojo del imputado o del sentenciado del domicilio de la persona protegida; b) La prohibición a las personas que generen un riesgo de acercarse a cualquier lugar en el que se encuentre la persona protegida, así como de comunicarse o llevar a cabo alguna conducta de intimidación; c) El cambio de identidad y la documentación que la acredite; d) El uso de métodos que imposibiliten la identificación visual o auditiva de la persona protegida o que permitan su participación remota, en las diligencias en las que intervenga, y e) Las demás que se estimen necesarias para garantizar la vida, así como la seguridad física, psicológica, laboral, en general, la integridad de las personas protegidas.

Y que del artículo 12 de la Ley para la Protección, se desprende que el Congreso de Yucatán previo que las medidas de protección provisionales podrán ser impuestas, tanto por el Agente del Ministerio Público, como por el órgano jurisdiccional.

Al respecto señala, que dichas previsiones inciden en la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia procesal penal, respecto de la cual, las legislaturas locales carecen de atribuciones para emitir alguna normatividad variando lo regulado por el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues las autoridades demandadas al emitir las disposiciones controvertidas contemplaron: a) que para la imposición de determinadas medidas de protección, la Fiscalía General de Yucatán requiere de la autorización del órgano jurisdiccional y b) que las medidas de protección provisionales pueden ser impuestas por el órgano jurisdiccional.

Aduce que atendiendo la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a la naturaleza jurídica de las normas procesales, y su diferencia con las sustantivas, son las que reconocen derechos e imponen obligaciones, en tanto que las normas procesales o adjetivas, son las que permiten hacer efectivo el ejercicio de esos derechos, así como el cumplimiento de las obligaciones.

De esta manera, si las normas impugnadas prevén la intervención de los órganos jurisdiccionales para la autorización de medidas de protección, así como para la imposición de medidas provisionales, torna en un precepto que posee naturaleza procesal o instrumental, debido a que si de conformidad con el artículo 20, apartado C, de la Constitución Federal, la protección es un derecho de la víctima y del ofendido dentro del proceso penal –norma de naturaleza sustantiva-, todo aquel precepto que tenga como finalidad hacer efectivo el ejercicio de ese derecho –en el caso concreto garantizar el mismo- debe considerarse una norma de naturaleza adjetiva penal.

Aduce que a partir de la vigencia de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, las entidades federativas, incluyendo el Estado de Yucatán, constitucionalmente quedaron impedidas para legislar en la

materia de referencia; y con base en dicha facultad constitucional, el Congreso de la Unión expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce.

En este sentido, señaló que en el caso concreto se advierte, que si bien es cierto que el Congreso de Yucatán emitió la Ley para la Protección, a fin de otorgar con plenitud los derechos con que deben gozar las personas que son objeto de protección, también lo es que dicha regulación no puede normar el proceder de los órganos jurisdiccionales dentro del procedimiento y proceso penales, señalando que ante la imposición de algunas medidas de protección, la Fiscalía General de la entidad debe solicitar la autorización del órgano jurisdiccional con independencia de la medida de que se trate, como tampoco, puede normar que los poderes judiciales estén facultados para decretar medidas de protección provisionales, pues con tales previsiones varían las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Para acreditar lo anterior, aduce que del párrafo primero del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que el Ministerio Público es el órgano competente para ordenar la aplicación de las medidas de protección que considere convenientes, siempre que el imputado represente un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido; sin embargo, de ello no se desprende que en determinadas circunstancias el Representante Social tenga el deber de solicitar la autorización del Poder Judicial, ni que este último cuente con atribución alguna para decretarlas, ya que, ante la naturaleza de las medidas de protección, el órgano ministerial es la autoridad obligada a resguardar la integridad de la víctima u ofendido, cuando esta se encuentre ante un riesgo inminente por parte del imputado, esto es, en cuanto se tenga conocimiento de dicha situación su disposición debe ser inmediata.

Así, la imposición de las medidas de protección constituyen por un lado, una obligación de la Representación Social y, por el otro, un derecho con que cuentan los sujetos pasivos del ilícito, tal como se desprende de la lectura del artículo 20, apartado C, fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Federal; sin que se pierda de vista que las autoridades demandadas al emitir las normas generales controvertidas – mismas que se encuentran dentro del ámbito adjetivo penal-, no respetaron la competencia exclusiva que como legislador nacional le arrogó el Poder Constituyente al Congreso de la Unión, particularmente en cuanto a la facultad para legislar en materia procesal penal, en relación con la atribución con que cuenta el Ministerio Público, para ser el órgano competente para decretar las medidas de protección.

En atención a lo expuesto, considera que el Poder Legislativo de Yucatán desbordó su ámbito competencial, al determinar que la Fiscalía General Estatal, para imponer determinadas medidas de protección, debe acudir ante el órgano jurisdiccional a solicitar su autorización, así como que éste último cuenta con la facultad para imponerlas de manera provisional; debido a que, por una parte, corresponden al procedimiento penal consignado por el Congreso de la Unión en la legislación penal y, por otra, forman parte de la competencia constitucional del órgano ministerial.

De igual forma, los dispositivos impugnados generan inseguridad jurídica ante la incongruencia de las dos normas, local y nacional.

Considera directamente aplicable al caso, el criterio que sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2014, en el sentido de que a partir de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión es la autoridad competente para emitir la legislación única en materia procedimental penal, la cual tuvo como motivación generar una homogeneidad normativa en la materia de mérito, por tanto, de ninguna manera pueden ser reproducidas en las leyes locales, menos aún modificadas, pues no se cumpliría el objetivo del Poder Constituyente de terminar con las profundas diferencias entre una entidad y otra en las formas de regulación de tales materias.

Por lo que solicita, se declare la invalidez de los artículos 7, párrafo penúltimo y 12 en la Porción normativa que establece “órgano jurisdiccional”, de la Ley para la Protección, los cuales, en términos generales otorgan atribuciones al Poder Judicial en materia de medidas de protección, sin que la Constitución Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, las contemplen.

Tercero. Aduce violación al artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección, al principio de seguridad jurídica, en relación con el derecho a ser objeto de protección con que cuentan los intervinientes en el proceso penal, pues el Poder Legislativo del Estado de Yucatán, previó que para determinar las medidas de protección, se tomará como criterio orientador “la importancia del caso” que a juicio de la promovente incide en el principio de seguridad jurídica, en relación con el derecho a ser objeto de protección con que cuentan las intervinientes en el proceso penal.

Lo anterior, toda vez que, al permitir que el otorgamiento de las medidas de protección se encuentre subordinada a la observancia de un escrutinio discrecional y subjetivo, como es la “importancia del caso”, incide en el principio de certeza jurídica, pues impide que las personas que serán objeto de protección, conozcan con precisión cuáles serán los parámetros sobre los cuales la autoridad competente determinara la

vialidad de la imposición de la medida correspondiente. En consecuencia, considera que genera una violación al derecho con que cuentan los sujetos intervinientes en el proceso penal a ser objetos de protección, pues se impide que aquéllos accedan de manera plena y eficaz a las medidas de protección.

Aduce que del análisis de la norma objeto de controversia, se advierte que las autoridades demandadas introdujeron un elemento de carácter subjetivo, respecto del cual no se tiene precisión; ya que para el órgano que la impone, un determinado caso podrá o no ser importante o relevante y quizás para otro que conociera del mismo asunto ante iguales circunstancias sí lo será, de ahí que, se alegue la vulneración de referencia, en tanto que no existe un parámetro constitucionalmente válido que permita determinar cuándo un asunto será o no relevante a juicio de la autoridad encargada de la imposición de las medidas de protección.

CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de diecisiete de mayo de dos mil dieciséis, 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 **35/2016** y, por razón de turno, tocó fungir como instructor al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Por auto de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.

- Informó que con relación a los artículos impugnados por la promoverte (artículo 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo, 9, fracción VI y 12 en la porción normativa que dispone “órgano jurisdiccional”, todos de la Ley para la Protección de la Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, publicado mediante Decreto 375 en el Diario Oficial del Estado, el veinte de abril de dos mil dieciséis) dio cumplimiento a los mandatos constitucionales con estricto apego a las formalidades esenciales y procesales establecidas por la Ley de Gobierno del Poder Legislativo de la Entidad, cuidando que el contenido de dicho ordenamiento local, sea perfectamente acorde a la constitución y no contravenga ni viole los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna.

En este sentido, los artículos tildados de inconstitucionales no quebrantan las garantías de seguridad jurídica y legalidad que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ni se vulnera ninguna esfera competencial consagrada en los artículos 20, 21 y 73 de la Constitución Federal, ya que para su aprobación se observaron las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, previstas en la constitución del Estado de Yucatán y en la Ley del Gobierno del Poder Legislativo de la entidad.

Lo anterior, en virtud de que el cinco de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual determina en sus artículos transitorios segundo y octavo, que entrará en vigor en las entidades federativas de acuerdo con 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, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis y que dichas entidades deben publicar las normas jurídicas, y en su caso, las modificaciones que sean necesarias para su implementación. En este sentido, precisó que para hacer efectivas las disposiciones contenidas en el referido código en materia de protección a testigos, era necesario complementar el marco jurídico local a fin de brindar una aplicación integral, a través de una ley ajustada a las directrices de la normatividad nacional que otorgue certeza y garantice la protección de los derechos humanos a las personas que participen en el proceso penal.

- Que es infundado el concepto de invalidez respecto de la inconstitucionalidad de la fracción XI del artículo 7 de la Ley para la Protección de Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán; lo anterior, primeramente porque no existe un ordenamiento único en materia de protección para las personas que intervienen en algún proceso penal, sino que existe solamente un ordenamiento aplicable al ámbito federal, por lo que en el Estado de Yucatán, existía una laguna jurídica en esa materia.

Que de conformidad con el artículo 1 de la Constitución Federal, el legislador ordinario tiene la responsabilidad de crear ordenamientos jurídicos para hacer efectivos los derechos previstos en la norma fundamental y con ello garantizar la seguridad de las personas, puesto que la Constitución y diversos tratados internacionales de los que México forma parte, establece que, es un derecho humano, que se salvaguarde la integridad de todo aquel que por motivo de su participación en un proceso penal, pueda encontrarse en peligro; por lo que en esa tesitura, con todo apego a la Carta Magna, se creó la Ley para la Protección de Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, en donde se contempla un catálogo de medidas de protección que podrán ser brindadas a las personas protegidas, pudiendo ser una de ellas, la separación del resto de los reclusos o el traslado a otros centros penitenciarios cuando se trate de personas que se encuentren privadas de su libertad por prisión preventiva o por pena de prisión.

Que la accionante de manera infundada trata de confundir a la autoridad, aduciendo que el citado artículo impugnado va en contra de lo establecido en la Constitución Federal, en virtud de que en la norma local, le da atribución a la fiscalía para otorgar las medidas de protección, precisando la promovente que la contemplada en la fracción XI, incide en una atribución del Poder Judicial, sin tener en cuenta que la Ley Federal para la Protección de las Personas que intervienen en el Procedimiento Penal, en su artículo 18, establece una medida análoga, facultando para dictar dicha medida al Director del Centro Federal de Protección a Personas, según lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la propia ley.

Que la norma tildada de inconstitucional, está perfectamente apegada a la norma federal, de tal forma que no existe antinomia o contradicción alguna entre ellas, ya que el trabajo realizado por el Poder Legislativo, fue encaminado única y exclusivamente a homologar la legislación en materia de protección de las personas con lo establecido en la Carta Magna y sobre todo la Ley Federal de la misma materia.

- En cuanto a los artículos 7, penúltimo párrafo y 12 de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal, aducidos impugnados, señaló que se creó el producto legislativo sin que se contraviniera la Constitución Federal y nunca para inmiscuirse en las esferas de competencia de los otros poderes, pues si bien es cierto, que el artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir la legislación en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, el mencionado precepto no señala que sea una facultad exclusiva, por tanto para efectos de adecuar el marco jurídico del Estado, al Código Nacional de Procedimientos Penales, y en virtud de que no existe una legislación única donde se establezcan los criterios para la protección de las personas que intervienen en el proceso penal del Estado de Yucatán, a fin de salvaguardar los derechos con que deben gozar las personas que son objeto de protección. Al respecto citó la tesis I.1o.P.14 P (10a.), "PROTECCIÓN DE PERSONAS EN EL PROCESO PENAL. SU OTORGAMIENTO NO DEPENDE DE QUE EL INTERESADO LA SOLICITE NI DE SU SOLA PETICIÓN; ES NECESARIO QUE EL JUZGADOR EFECTÚE UN ANÁLISIS DEL RIESGO Y LA AMENAZA QUE CONCURRAN EN EL CASO CONCRETO".

- En relación al artículo 12 de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, aclaró que el artículo no faculta exclusivamente al Poder Judicial para decretar las medidas de protección, sino que se trata de una disyuntiva en donde se faculta al ministerio público o al órgano jurisdiccional, en virtud, de que debido al riesgo inminente en el que se pueda encontrar una persona, se pueda dictar la medida de manera pronta, para efecto de proteger la integridad de dicha persona, siendo esto totalmente constitucional debido a que busca proteger inmediatamente al que se encuentre en dicho supuesto, teniendo en cuenta que dichas medidas pueden ser necesarias no solo al inicio sino durante el proceso, es por esto que se faculta tanto al Ministerio Público como al órgano jurisdiccional, para que puedan decretar las medidas de protección, en virtud de que el artículo 134 del Código Nacional de Procedimientos Penales, estipula que son deberes comunes de los jueces, respetar garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes intervienen en el procedimiento. Citó en apoyo la tesis I.1o.P.12 P (10a.), de rubro: "PROTECCIÓN A PERSONAS EN EL PROCESO PENAL. DEBE OTORGARSE EN CONDICIONES QUE GARANTICEN LOS DERECHOS A LA INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL DE QUIEN LA RECIBE". En este sentido señala que los planteamientos esgrimidos por la promovente deben ser desestimados, en virtud de que no se actualiza en su conjunto el supuesto que se invoca como inconstitucional.

- Con relación al artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, señala que no existen argumentos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de dicho precepto, ya que la creación de la norma estatal, fue para proteger de manera amplia e integral a las personas que puedan verse en una situación de riesgo por haber participado en una investigación o proceso penal, así como también para armonizar nuestro marco jurídico con el federal.

En este orden de idea, aclaró que tal precepto presupone la necesidad de conocer si existe o no un riesgo para la persona interviniente de un proceso penal, y posterior a una valoración de elementos racionales, sea posible otorgar las medidas adecuadas, sin que dicho precepto pueda interpretarse de manera excluyente o limitada y debiendo ser por el contrario interpretada de la manera más amplia para otorgar la protección de las personas antes mencionadas.

De igual forma señala, que es infundada la afirmación de la actora, en virtud de que del análisis realizado al tercer concepto de invalidez se puede recalcar que el artículo 9 de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, se encuentra en total sintonía con el artículo 19 de la Ley Federal para la Protección de las Personas, pues el artículo impugnado en su fracción VI señala que uno de los criterios orientadores para el otorgamiento de las medidas de protección, será la importancia del caso, tal como se encuentra establecido en la fracción III de la Ley Federal, que señala, que las medidas de protección deberán ser viables y proporcionales a la importancia del caso.

- Finalmente concluye que son improcedentes los conceptos de invalidez aludidos por la Procuradora General de la República, en virtud de que los artículos impugnados (7, 9 y 12 de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán) no quebrantan algún precepto constitucional.

SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

- En cuanto a las normas impugnadas, señala que es cierto el acto que se le atribuye, ya que sancionó y ordenó la publicación en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, el quince de abril de dos mil dieciséis, del Decreto 375/2016, expedido por el Congreso del Estado de Yucatán, mediante el cual se expide la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, ajustándose dicha actuación a las disposiciones legales aplicables, pues al no tener observaciones sobre dicho decreto, ya que en su expedición se cumplieron los requisitos formales del procedimiento legislativo y como no era contrario a la Constitución Federal, procedió a sancionarlo y publicarlo, previo refrendo del Secretario General de Gobierno, por lo que, solicita se declare improcedente la presente acción de inconstitucionalidad, en lo que se refiere al Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán.

- Que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, ya que los conceptos de invalidez que reclama la accionante son totalmente improcedentes, toda vez que no son violatorios de los artículos 14, 16, 20, 21 y 73 de la Constitución Federal, pues no violan el proceso legislativo estatal, ni las facultades otorgadas al Congreso de la Unión.

- Señala que se actualiza en perjuicio de la parte actora la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 65 del propio ordenamiento legal, por lo que procede el sobreseimiento de la misma, en atención a lo dispuesto por la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Que dicha improcedencia deriva del hecho de que la promovente solo controvierte la constitucionalidad de los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo, 9, fracción VI y, 12, en la porción normativa que dispone "órgano jurisdiccional"; todos de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, publicados en el Diario Oficial de la Entidad, el veinte de abril de dos mil dieciséis, al considerar que dichas porciones normativas deben de ser declaradas inconstitucionales debido a que invaden las facultades expresamente otorgadas por la Constitución Federal al Congreso de la Unión, para emitir la legislación única de carácter nacional y en forma exclusiva en tal materia.

Aduce que la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, de veinte de junio de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dos de julio de la referida anualidad, faculta al Congreso para 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. Sin embargo los artículos transitorios que determinan el máximo plazo que tendrá el Congreso de la Unión para expedir la legislación nacional en materia de ejecución de sanciones, es innegable que hasta la presente fecha que se contesta, no se ha expedido, en tal virtud a falta de esa legislación única se podría hablar de una omisión legislativa del Congreso de la Unión en dicha materia.

Así la iniciativa de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, no trato de puntualizar el procedimiento penal, sino establecer la base legal para proteger a aquellas personas que pueden verse en una situación de riesgo para su vida o integridad física o psicológica por haber participado en la investigación o en el proceso penal, en consecuencia la legislación local no atiende a las cuestiones técnicas del procedimiento penal y en virtud de la reforma aludida, se facultó al Congreso para expedir la legislación única, entre otros en materia de ejecución de sanciones, lo que todavía no se ha expedido, ya que de ninguna manera se pretendió legislar en materia penal aun cuando, la denominación de la norma la utilice, esto en el sentido de pretender ser implícito a qué personas la ley protegería y en que situaciones o circunstancias, por lo que en este punto es claro que no se tuvo una injerencia en el ámbito exclusivo del Congreso de la Unión para legislar en materia penal, no obstante ello, si es posible considerarse que existe un vacío legal para proteger a las personas que intervienen en un proceso penal, ya que en amplitud de la protección y salvaguarda llegará incluso a las personas que se encuentran sentenciados, pero que, por otras causas penales igualmente se involucran como testigos en un proceso penal, esto buscando la igualdad de los derechos de todas las personas a la protección del Estado, en este sentido, considera que no son inconstitucionales los artículos impugnados.

- En cuanto al primer concepto de invalidez (violación del artículo 7, fracción XI, de la Ley para la Protección a la facultad del Poder Judicial para modificar las penas impuestas a los sentenciados y a la exclusiva del Congreso de la Unión para legislar de manera exclusiva en la materia de ejecución de penas)

señaló que en cuanto a la porción normativa referida del artículo 7 que estableció un catálogo de las medidas de protección, en su fracción XI, que establece: *“XI. La separación del resto de los reclusos o el traslado a otros centros penitenciarios cuando se trate de personas que se encuentren privadas de su libertad pro prisión preventiva o por pena de prisión”*, es infundada, toda vez que la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal de cinco de septiembre de dos mil trece, se faculta al Congreso para la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y en la reforma última al citado artículo constitucional, del tres de junio de dos mil quince y publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil quince, estableció e incluyó dentro de su ámbito de expedición de leyes generales en materia de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Sin embargo en sus artículos transitorios, se determina que el Congreso de la Unión deberá expedir la legislación nacional en esas materias, lo cual no ha acontecido en materia de ejecución de penas, pues si bien es cierto que a falta de esa legislación única, se podría hablar de una omisión legislativa del Congreso de la Unión en dicha materia, y que es igualmente cierto que la Ley que por esta vía se combate, sus porciones normativas no son inconstitucionales, ya que la misma pretendió y tiene por objeto garantizar la protección de todas las personas que intervienen en el proceso penal cuando se encuentran en situación de riesgo o peligro, a través de la regulación de las medidas de protección, del procedimiento para determinarlas y de las autoridades competentes, es por ello que, aun cuando la Fiscalía General del Estado le compete la facultad de proteger a las personas que intervinieron en un proceso penal, la situación de un interno sentenciado o algún familiar que pueda dado el caso, correr un riesgo a su integridad física el Estado deberá prever y garantizar que sus derechos no sean afectados por circunstancias ajenos a los mismos.

Aduce que en términos transitorios de la reforma al artículo 73, fracción XXI, c), de la Constitución Federal, si bien el Congreso de la Unión ya ha emitido la Legislación Nacional y única en materia de Procedimientos Penales, pues el cinco de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual aboga paulatinamente los códigos procesales que existen en el país, con fecha máxima el mes de junio de dos mil dieciséis, siendo que hasta la presente fecha no se ha legislado en cuanto a la legislación única de ejecución de sanciones, de tal suerte que las leyes estatales, hasta antes de la publicación de la ley única nacional tendrán vigencia sus leyes de las materias o como en el caso que nos ocupa de considerar este Alto Tribunal que las porciones normativas impugnadas por la promovente invadieron la esfera legislativa del Congreso de la Unión, en dicha fecha quedaran derogadas y en consecuencia inaplicadas, en tal virtud y de la manera más atenta solicita que este Alto Tribunal realice una correcta interpretación de las reformas al artículo 73, fracción XXI, c), de la Constitución Federal. Indicando al respecto, que tratándose de atribución de competencias, la interpretación del texto constitucional debe ser estricta y que solo aquellas competencias expresamente otorgadas a la federación serán reconocidas por derecho a ese ámbito de poder.

Concluye en este punto que el artículo local impugnado, regula aspectos procesales para la protección de las personas que intervienen (no que cometen o cometieron algún delito) en un procedimiento penal, ya que esto habla de la salvaguarda de los derechos de todas las personas y que en ningún momento son otorgados competencialmente al Congreso de la Unión, a través del referido artículo 73, fracción XXI, c), de la Constitución Federal, por lo que considera que se debe elaborar un análisis de la vigencia de las normas impugnadas a través del sistema transitorio de las reformas constitucionales.

- En cuanto al segundo concepto de invalidez (“violación al artículo 7, párrafo penúltimo y 12 en la porción normativa que dispone “órgano jurisdiccional”, ambos de la Ley para la Protección a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia adjetiva penal, en relación con el derecho que tienen los intervinientes en el procedimiento penal a ser objeto de protección, así como a la atribución con que cuenta el Ministerio Público para imponer las medidas de protección, previstas en el artículo 20, apartado C, fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Federal), señala que los referidos preceptos no contravienen la legislación nacional, sino que, únicamente hace referencia a una competencia originaria de las autoridades jurisdiccionales consistentes en otorgar su autorización cuando, al momento de decretarse, puedan verse afectados los derechos de las partes intervinientes o de terceros, en determinados supuestos.

Que de los referidos artículos, si bien es cierto, que menciona que la fiscalía será la responsable de vigilar el cumplimiento de las medidas, garantizando en todo momento la protección a las personas que intervinieron en un proceso penal en calidades distintas a la de inculcado e incluso familiares de testigos o personas que pudieran considerarse en un riesgo a su integridad personal, así como para garantizar el debido proceso contará con la autorización de las autoridades jurisdiccionales, ampliando la bondad de la ley, a los que ya no se encuentran en un proceso penal, sino que se encuentra concluido su proceso penal, pudieran tener la peculiaridad de sentenciados o familiares de los mismos pero en su calidad y respeto irrestricto a sus derechos humanos, como lo son, el de la integridad física, estando aún en un centro de reinserción cumpliendo una sentencia, lo que considera es incorrecto pretender que una ley sea inconstitucional en virtud

de la interpretación equívoca del vocablo “órgano jurisdiccional” pues pudieran darse en coordinación de acciones entre ambas instancias según sea el caso concreto a atender, es así que se estima que la contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, de tal manera que en base a lo expuesto, considera que no se viola el artículo 20, apartado C, fracción V, párrafo segundo, de la Carta Magna.

Lo anterior, aunado a que de los artículos 14, 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Constitución Federal, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y obscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez a que sean claras en su redacción y en los términos que emplean. Al efecto citó la jurisprudencia 1ª/JJ. 117/2007, de rubro: *“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR”*.

En otro contexto manifestó que el legislador no tiene la obligación constitucional a manifestar, los motivos, razones o justificación exactas que dan origen a una ley, indicando en este sentido, que el Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente, que tratándose de actos legislativos, los requisitos de fundamentación y motivación se satisfacen si las autoridades encargadas de su formación, actúan dentro de los límites de las facultades que la norma fundamental les confiere y que las leyes que expidan se refieran a relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas, sin que ella implique, de modo alguno, que todas y cada una de las normas que integren un determinado ordenamiento deban ser necesariamente materia de motivación particular.

- Con relación al tercer concepto de invalidez (impugnación del artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección, por violación al principio de seguridad jurídica, en relación con el derecho a ser objeto de protección con que cuentan los intervinientes en el proceso penal) señaló que el concepto de invalidez es infundado, en el sentido de que los criterios orientadores para el otorgamiento de las medidas de protección son considerados o tomados en cuenta de manera conjunta por las autoridades de la Fiscalía General del Estado, y no de manera separada o aislada como la parte actora señala, especialmente, por lo que respecta a la fracción VI del artículo 9, consistente en la importancia del caso, que debe ser entendida como gravedad. No obstante ello, precisa que las autoridades en determinadas circunstancias como acontece en la especie, requieren hacer uso de su facultad discrecional, ya que resultaría imposible prever en la ley, todas las posibilidades de la conducta o elementos que se requieren para encuadrar la mayor o menor necesidad para el otorgamiento de las medidas de protección.

Que el otorgamiento de las medidas de protección, no son ajenas a la obligación prevista en el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, de ameritarse el otorgamiento de la medida de protección, no sería un factor para negarla, sino únicamente para determinar el nivel de inmediatez o protección con la que debe ser implementada.

Que la porción normativa impugnada (artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán) que se aduce violatoria del principio de seguridad jurídica, establece claramente cuáles serán los criterios orientadores para el otorgamiento de las medidas de protección, dentro de los cuales se encuentra la fracción VI; por lo que considera es infundada la aseveración de la promovente, en virtud de que la claridad de la leyes constituye un imperativo para evitar su ambigüedad, confusión o contradicción, también lo es que, ningún artículo constitucional exige que el legislador deba definir los vocablos o locuciones utilizados en aquéllas, pues tal exigencia tornaría imposible su función, en vista de que implicaría una labor interminable e impráctica, lo que provocaría que no se cumpliera oportunamente con la finalidad de regular y armonizar las relaciones humanas, por tal motivo concluye que no se viola la seguridad jurídica.

Lo anterior, aunado a que el precepto combatido establece en un último supuesto de los principales criterios, se previó “la importancia del caso”, que estaría evaluado de conformidad a los principios establecidos que rigen los criterios que establece el artículo 9 impugnado, en su porción normativa, mismos que son los principios de proporcionalidad, necesidad, celeridad, confidencialidad, provisionalidad y gratuidad, elementos que se deben de evaluar para concluir si sobre la persona que interviene en un procedimiento penal debe comparecer a juicio y si pesa sobre el o su familia el riesgo de un mal grave, así como se debe procurar identificar, de acuerdo con las constancias que obran en autos y las circunstancias materiales del proceso.

En este sentido, indicó que cuando exista la necesidad objetiva, de que por la circunstancia del caso un individuo se encuentre en alguna situación de riesgo, el Estado debe adoptar las medidas de protección necesarias para garantizar tanto su vida como su integridad personal.

SÉPTIMO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de seis de julio de dos mil dieciséis, 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 de los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo, 9, fracción VI y, 12; todos de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, publicados en el Diario Oficial de la Entidad, el veinte de abril de dos mil dieciséis, a través del Decreto 375/2016; 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 Federal¹, 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.

El decreto 375/2016, que contiene los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo, 9, fracción VI y, 12, en la porción normativa que dispone "órgano jurisdiccional"; todos de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán; impugnados por esta vía, dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Entidad, el **veinte de abril de dos mil dieciséis**, tal como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas de la trescientos ocho a la trescientos treinta y una del expediente principal. 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 jueves veintiuno de abril al viernes veinte de mayo de dos mil dieciséis**.

En este sentido, según consta en el sello asentado al reverso de la foja cuarenta del expediente, **la demanda se presentó el martes diecisiete de mayo de dos mil dieciséis**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que su presentación fue 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.

Suscribe el presente medio de control constitucional Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento en ese cargo, por parte del Presidente de la República (foja cuarenta y una del expediente principal).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, por virtud de lo dispuesto en el artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto de reforma respectivo, faculta al Procurador General de la República para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano² y, en el caso, como se ha indicado, se combate un decreto que reforma diferentes preceptos contenidos en una normativa local.

Así, conforme a lo razonado, y atento a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio artículo 105, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley³, la promovente de este medio impugnativo cuenta con la legitimación para ello, pues acredita su cargo y, además, impugna disposiciones de carácter general contenidas en una ley local⁴ que estima contrarias a la Norma Fundamental.

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. (...)".

² "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. (...)".

³ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)".

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II".

⁴ "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.

CUARTO. Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán al rendir su informe, señala que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 65 del propio ordenamiento legal, por lo que procede el sobreseimiento de la misma, en atención a lo dispuesto por la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia; lo anterior en virtud de que la promovente solo controvierte la constitucionalidad de los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo, 9, fracción VI y, 12, en la porción normativa que dispone “órgano jurisdiccional”, todos de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, publicados en el Diario Oficial de la Entidad, el veinte de abril de dos mil dieciséis, debido a que considera invaden las facultades expresamente otorgadas por la Constitución Federal al Congreso de la Unión, para emitir la legislación única de carácter nacional y en forma exclusiva en tal materia.

En este sentido el Poder Ejecutivo demandado, aduce que la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, de veinte de junio de dos mil quince, faculta al Congreso para 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, y que los artículos transitorios determinan el máximo plazo que tendrá el Congreso de la Unión para expedir la legislación nacional en materia de ejecución de sanciones, siendo innegable que hasta la presente fecha que se contesta, no se ha expedido, en tal virtud a falta de esa legislación única se podría hablar de una omisión legislativa del Congreso de la Unión en dicha materia; por lo que, la iniciativa de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, no trató de puntualizar el procedimiento penal, sino establecer la base legal para proteger a aquellas personas que pueden verse en una situación de riesgo para su vida o integridad física o psicológica por haber participado en la investigación o en el proceso penal, por lo que, es claro que no se tuvo una injerencia en el ámbito exclusivo del Congreso de la Unión para legislar en materia penal.

La referida causal de improcedencia debe desestimarse, pues, el alegato del Ejecutivo local se vincula en realidad con aspectos de fondo del asunto, acerca de si las normas generales impugnadas vulneran o no lo previsto en la Norma Fundamental.

Lo razonado encuentra apoyo, en la jurisprudencia número P./J. 92/99⁵, cuyo texto es:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas”.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo sostiene que la acción es improcedente pues el Gobernador del Estado de Yucatán únicamente actuó conforme a lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, de la Constitución local y 14, fracción VII del Código de la Administración Pública de Yucatán. Este Tribunal Pleno advierte que tal planteamiento debe desestimarse de conformidad con la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**⁶.

Al no advertirse alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento distinta de la analizada, ni que se advierta oficiosamente, se examinarán enseguida los conceptos de invalidez hechos valer.

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”. (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).

⁵ Registro IUS: 193266. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 92/99. Página: 710.

⁶ Tesis P./J. 38/2010 (Novena Época), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, abril 2010, p. 1419.

QUINTO. Estudio de fondo. En los conceptos de invalidez primero y segundo, la Procuradora General de la República sostiene, que los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo y 12 en la porción normativa que dispone “órgano jurisdiccional, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, publicados en el Diario Oficial de la Entidad, el veinte de abril de dos mil dieciséis, a través del Decreto 375/2016, son inconstitucionales al pretender regular cuestiones propias del proceso penal y, con ello, invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, consistente en la facultad para expedir la legislación única en materia procedimental penal, prevista en el numeral 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Relacionado con lo anterior, indica que de acuerdo con el artículo constitucional en cita y el Segundo Transitorio del Decreto de ocho de octubre de dos mil trece, las entidades federativas ya no pueden expedir legislación en materia procesal penal, sino únicamente están facultadas para seguir aplicando la normatividad estatal hasta que entre en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En el primer concepto de invalidez, también aduce que el referido artículo 7, fracción XI, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, vulnera la Facultad del Poder Judicial para modificar las penas impuestas a los sentenciados, aduciendo al respecto que tal previsión incide en la atribución con que cuenta el Poder Judicial -ya sea del fuero común o del Federal- de decretar el traslado a otros centros penitenciarios, de quienes se encuentren privados de su libertad ante la imposición de la prisión preventiva o aquellos que estén cumpliendo una pena ante la comisión de algún ilícito. De ahí que, el que la Legislatura local faculte a la Fiscalía General del Estado en los términos mencionados resulta contrario al mandato inmerso en el artículo 21, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en perjuicio de la potestad exclusiva que el Constituyente Permanente depositó en los Jueces, a raíz de la reforma en materia de “seguridad pública” y de “justicia penal”, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de junio de dos mil ocho.

Asimismo, en el tercer concepto de invalidez, la Procuradora General de la República sostiene, que el artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, es inconstitucional por violar el principio de seguridad jurídica, en relación con el derecho a ser objeto de protección con que cuentan los intervinientes en el proceso penal, pues el Poder Legislativo del Estado de Yucatán, previó que para determinar las medidas de protección, se tomará como criterio orientador “la importancia del caso” que a juicio de la promovente, al permitir que el otorgamiento de las medidas de protección se encuentre subordinada a la observancia de un escrutinio discrecional y subjetivo, como es la “importancia del caso”, incide en el principio de certeza jurídica, pues impide que las personas que serán objeto de protección, conozcan con precisión cuáles serán los parámetros sobre los cuales la autoridad competente determinará la validez de la imposición de la medida correspondiente; pues del análisis de la norma objeto de controversia, se advierte que las autoridades demandadas introdujeron un elemento de carácter subjetivo, respecto del cual no se tiene precisión, ya que para el órgano que la impone, un determinado caso podrá o no ser importante o relevante y quizás para otro que conociera del mismo asunto ante iguales circunstancias sí lo será, de ahí que, se alegue la vulneración de referencia, en tanto que no existe un parámetro constitucionalmente válido que permita determinar cuándo un asunto será o no relevante a juicio de la autoridad encargada de la imposición de las medidas de protección.

Ahora bien, por cuestión de método se analizará si asiste la razón a la Procuradora General de la República, al señalar concretamente que son inconstitucionales los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo y 12 en la porción normativa que dispone “órgano jurisdiccional”, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, publicados en el Diario Oficial de la Entidad, el veinte de abril de dos mil dieciséis, al pretender regular cuestiones propias del proceso penal.

Los preceptos impugnados disponen:

“Artículo 7. Catálogo de las medidas de protección

Las medidas de protección brindadas a las personas protegidas podrán ser las siguientes:

I. La asistencia psicológica, médica, sanitaria o jurídica, a través de los servicios de asistencia social y salud pública, o de instituciones privadas.

II. El alojamiento temporal en albergues, refugios o centros de protección.

III. El apoyo económico para alojamiento, transporte, alimentos, comunicación, atención sanitaria, mudanza, trámites, sistemas de seguridad, acondicionamiento de vivienda, servicios de educación, reinserción laboral, y demás gastos indispensables mientras la persona protegida se halle imposibilitada para obtenerlos por sus propios medios.

IV. La custodia personal o del domicilio, ya sea mediante la vigilancia directa o a través de otra medida de seguridad.

V. El traslado con custodia de las personas protegidas a los sitios donde se deba practicar alguna diligencia o a su domicilio.

VI. La instalación de dispositivos de seguridad en el domicilio de la persona protegida.

VII. El cambio del número telefónico de la persona protegida así como la entrega de teléfonos celulares.

VIII. La intervención quirúrgica para modificar rasgos físicos.

IX. El cambio de domicilio, ya sea en territorio estatal, nacional o fuera del país.

X. La revisión periódica de la situación de riesgo de la persona protegida.

XI. La separación del resto de los reclusos o el traslado a otros centros penitenciarios cuando se trate de personas que se encuentren privadas de su libertad por prisión preventiva o por pena de prisión.

XII. El desalojo del imputado o sentenciado del domicilio de la persona protegida.

XIII. La prohibición a las personas que generen un riesgo de acercarse a cualquier lugar donde se encuentre la persona protegida o de comunicarse o realizar cualquier conducta de intimidación.

XIV. El cambio de identidad y la documentación que la acredite.

XV. El uso de métodos que imposibiliten la identificación visual o auditiva de la persona protegida, o que permitan su participación remota, en las diligencias en que intervengan.

XVI. La confidencialidad del domicilio de la persona en las audiencias jurisdiccionales, para lo cual se entenderá que su domicilio es el de la Fiscalía General del Estado.

XVII. Las demás que sean necesarias para garantizar la vida, así como la seguridad física, psicológica, laboral y la integridad de las personas protegidas.

Las medidas establecidas en la fracción XII, XIII, XIV, XV y XVI deberán ser autorizadas por las autoridades jurisdiccionales correspondientes, para lo cual la Fiscalía General del Estado deberá realizar las gestiones correspondientes.

La Fiscalía General del Estado será responsable de vigilar que las medidas de protección que se otorguen, se desarrollen con pleno respeto a los derechos humanos de las personas protegidas".

"Artículo 12. Medidas de protección provisionales

En el supuesto de que el agente del Ministerio Público o el **órgano jurisdiccional** adviertan que una persona se encuentra en situación de riesgo inminente, podrán dictar las medidas de protección provisionales que sean necesarias, aun sin haber realizado el estudio técnico y el convenio a que se refieren los artículos 10 y 11, sin perjuicio de que cuando cese la urgencia que motivó la medida otorgada, se suscriba el convenio y se realice el estudio técnico correspondiente".

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:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JULIO DE 2015)

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas 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;

(REFORMADO, D.O.F. 5 DE FEBRERO DE 2017)

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

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, inmediatéz, 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.

(...)

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 gobierno.
- Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.”

De lo anterior, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2014⁷, 107/2014⁸ y 29/2015⁹, entre otros, ha sostenido 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

⁷ Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la competencia para legislar en materia de trata. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente; y por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes.

⁸ Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

⁹ Resuelta en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, 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.

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 transitorio¹⁰, 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 Penales¹¹, 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.

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 referencia¹².

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 delitos¹³, 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 locales¹⁴.

¹⁰ "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."

¹¹ "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."

¹² 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."

¹³ "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."

¹⁴ "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."

Una vez señalado lo anterior, es importante precisar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2015¹⁵ y al analizar la acción de inconstitucionalidad 74/2015¹⁶, consideró que debía atenderse destacadamente al artículo octavo transitorio¹⁷ del Decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, que precisa, que en un plazo que no excediera de doscientos setenta días naturales después de publicado el Decreto, la Federación y las entidades federativas deberían publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resultaran necesarias para la implementación de dicho ordenamiento; por lo cual, se señaló que en cada caso concreto sería necesario determinar si las normas impugnadas establecen reglas para la investigación, procesamiento y sanción de los delitos o bien se trata de normas complementarias que resultan necesarias para la implementación del propio Código Nacional.

Por lo que, en este caso debe determinarse si las normas impugnadas (los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo y 12 en la porción normativa que dispone "órgano jurisdiccional", de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán), se refieren a la materia procedimental penal o en su caso a los mecanismos de solución de controversias o ejecución de penas, pues éstas son materias reservadas al Congreso de la Unión.

Ahora en el caso, el artículo 7 impugnado contempla el catálogo de las medidas que deben ser brindadas a las personas protegidas, las cuales podrán ser las siguientes: I. Asistencia psicológica, médica, sanitaria o jurídica, a través de los servicios de asistencia social y salud pública, o de instituciones privadas; II. Alojamiento temporal en albergues, refugios o centros de protección; III. Apoyo económico para alojamiento, transporte, alimentos, comunicación, atención sanitaria, mudanza, trámites, sistemas de seguridad, acondicionamiento de vivienda, servicios de educación, reinserción laboral, y demás gastos indispensables; IV. Custodia personal o del domicilio; V. Traslado con custodia de las personas protegidas a los sitios donde se deba practicar alguna diligencia o a su domicilio; VI. Instalación de dispositivos de seguridad en el domicilio de la persona protegida; VII. El cambio del número telefónico de la persona protegida así como la entrega de teléfonos celulares; VIII. La intervención quirúrgica para modificar rasgos físicos; IX. El cambio de domicilio, ya sea en territorio estatal, nacional o fuera del país; X. La revisión periódica de la situación de riesgo de la persona protegida; XI. La separación del resto de los reclusos o el traslado a otros centros penitenciarios cuando se trate de personas que se encuentren privadas de su libertad por prisión preventiva o por pena de prisión; XII. El desalojo del imputado o sentenciado del domicilio de la persona protegida; XIII. La prohibición a las personas que generen un riesgo de acercarse a cualquier lugar donde se encuentre la persona protegida o de comunicarse o realizar cualquier conducta de intimidación; XIV. El cambio de identidad y la documentación que la acredite; XV. El uso de métodos que imposibiliten la identificación visual o auditiva de la persona protegida, o que permitan su participación remota, en las diligencias en que intervengan; XVI. La confidencialidad del domicilio de la persona en las audiencias jurisdiccionales; XVII. Las demás que sean necesarias para garantizar la vida, así como la seguridad física, psicológica, laboral y la integridad de las personas protegidas; también señala que las medidas establecidas en la fracción XII, XIII, XIV, XV y XVI deberán ser autorizadas por las autoridades jurisdiccionales correspondientes, para lo cual la Fiscalía General del Estado deberá realizar las gestiones correspondientes; siendo la Fiscalía General del Estado la responsable de vigilar que las medidas de protección que se otorguen, se desarrollen con pleno respeto a los derechos humanos de las personas protegidas.

Por otra parte, en el artículo 12 impugnado se establecen las medidas de protección provisionales, en el supuesto de que el agente del Ministerio Público o el órgano jurisdiccional adviertan que una persona se encuentra en situación de riesgo inminente, podrán dictar las medidas de protección provisionales que sean necesarias.

¹⁵ Resuelto en sesión de veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, 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.

¹⁶ En sesión de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 45 y 46 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷ "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."

Ahora bien, respecto de las medidas de protección en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, establece distintas estipulaciones que a saber, se contienen en los artículos 109, 131, 140, 367, 370 y, específicamente en el Título VI, denominado “MEDIDAS DE PROTECCIÓN DURANTE LA INVESTIGACIÓN, FORMAS DE CONDUCCIÓN DEL IMPUTADO AL PROCESO Y MEDIDAS CAUTELARES”; Capítulo I, relativo a las “MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS”, en el artículo 137, dispuso las medidas de protección que el Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Asimismo en el artículo 139 indica la duración de las medidas de protección y providencias precautorias.

Los preceptos mencionados a la letra dicen:

“Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido

En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:

...

XVI. A que se le provea protección cuando exista riesgo para su vida o integridad personal;

...

XIX. A solicitar medidas de protección, providencias precautorias y medidas cautelares;

...

En el caso de que las víctimas sean personas menores de dieciocho años, el Órgano jurisdiccional o el Ministerio Público tendrán en cuenta los principios del interés superior de los niños o adolescentes, la prevalencia de sus derechos, su protección integral y los derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados, así como los previstos en el presente Código.

Para los delitos que impliquen violencia contra las mujeres, se deberán observar todos los derechos que en su favor establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y demás disposiciones aplicables.”

Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

...

XII. Brindar las medidas de seguridad necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos;

...

XV. Promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público, Policías, peritos y, en general, a todos los sujetos que con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente;

...”

“Artículo 137. Medidas de protección

El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;

II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;

III. Separación inmediata del domicilio;

IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;

V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;

VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;

VII. Protección policial de la víctima u ofendido;

VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;

IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y

X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.

En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este Código.

En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”.

“Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias

La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida decretada, el imputado, su Defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de control que la deje sin efectos”.

“Artículo 140. Libertad durante la investigación

En los casos de detención por flagrancia, cuando se trate de delitos que no merezcan prisión preventiva oficiosa y el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado o imponerle una medida de protección en los términos de lo dispuesto por este Código.

Cuando el Ministerio Público decrete la libertad del imputado, lo prevendrá a fin de que se abstenga de molestar o afectar a la víctima u ofendido y a los testigos del hecho, a no obstaculizar la investigación y comparecer cuantas veces sea citado para la práctica de diligencias de investigación, apercibiéndolo con imponerle medidas de apremio en caso de desobediencia injustificada.”

“Artículo 367. Protección a los testigos

El Órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.

De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.”

“Artículo 370. Medidas de protección

En caso necesario, los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, podrán pedir a la autoridad correspondiente que adopte medidas tendentes a que se les brinde la protección prevista para los testigos, en los términos de la legislación aplicable.”

Al efecto debe destacarse que conforme a lo precisado por el legislador local en la exposición de motivos respectiva, así como de los artículos 1º y 2º de la propia Norma impugnada¹⁸ la ley emisora de la norma tiene por objeto garantizar la protección de las personas que intervienen en el proceso penal cuando se encuentren en situación de riesgo o peligro, por haber participado en la investigación o en el proceso penal o, aún sin haber participado, tengan una relación parental o afectiva con un interviniente y compartan con este la misma situación de riesgo; independientemente de si su participación fue de víctima, ofendido, testigo, perito, policía, defensor, fiscal, juez o colaborador.

De lo que se puede advertir que, la Ley que contiene los artículos que ahora se impugnan, sí resulta complementaria a lo establecido en el artículo Octavo transitorio del Decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, dado que pretende establecer las estipulaciones relativas a las medidas de protección no sólo para las víctimas u ofendidos de los delitos, sino también para todos los intervinientes en el proceso penal, cuando estos requieran de ser protegidos según las circunstancias de cada caso concreto; cuestiones que, tratándose de testigos, peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, el Código deja expresamente en manos del legislador federal o local.

Asimismo, en el caso de las acciones necesarias para que el Ministerio Público provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público, policías, peritos y, en general, a todos los sujetos que con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente, el Código, tampoco prevé estipulaciones específicas, por lo que implícitamente deja también ese aspecto en manos del legislador federal o local, la regulación específica.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que las porciones normativas impugnadas de los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo y 12 de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, **si regulan cuestiones relativas tanto al procedimiento penal como a la ejecución de penas, en virtud de que legislan aspectos de separación del sentenciado o imputado del resto de los reclusos o traslados a otros centros penitenciarios, así como las facultades de los órganos jurisdiccionales para establecer medidas de protección, cuando el Código Nacional de Procedimientos Penales, ya establece dichas medidas de protección, tratándose de la víctima o el ofendido, precisando el procedimiento específico, al cual no se ajustan las normas impugnadas.**

En efecto en el caso de protección a las víctimas y ofendidos, el artículo 137 establece que **el Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección** idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido y, sólo en el caso de las medidas de protección consistentes en la prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido, la limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre y, la separación inmediata del domicilio; y, **que dentro de los cinco días siguientes a la imposición, deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.**

Mientras que el último párrafo del artículo 7 impugnado establece que las medidas relativas a el desalojo del imputado o sentenciado del domicilio de la persona protegida, la prohibición a las personas que generen un riesgo de acercarse a cualquier lugar donde se encuentre la persona protegida o de comunicarse o realizar cualquier conducta de intimidación; el cambio de identidad y la documentación que la acredite; el uso de métodos que imposibiliten la identificación visual o auditiva de la persona protegida, o que permitan su participación remota, en las diligencias en que intervengan; y, la confidencialidad del domicilio de la persona en las audiencias jurisdiccionales **deberán ser autorizadas por las autoridades jurisdiccionales correspondientes, para lo cual la Fiscalía General del Estado deberá realizar las gestiones correspondientes.** Igualmente, en el artículo 12 impugnado se establece que en el supuesto de que el agente del Ministerio Público o el órgano jurisdiccional adviertan que una persona se encuentra en situación de riesgo inminente, **podrán dictar las medidas de protección provisionales que sean necesarias.**

¹⁸ "Artículo 1. Objeto

Esta ley es de orden público y observancia general en el estado de Yucatán, y tiene por objeto garantizar la protección de las personas que intervienen en el proceso penal cuando se encuentren en situación de riesgo o peligro, a través de la regulación de las medidas de protección, del procedimiento para determinarlas y de las autoridades competentes".

"Artículo 2. Personas protegidas

Se entenderá por personas protegidas para los efectos de esta ley, aquellas que puedan verse en una situación de riesgo para su vida, integridad física o psicológica, por haber participado en la investigación o en el proceso penal o, aún sin haber participado, tengan una relación parental o afectiva con un interviniente y compartan con este la misma situación de riesgo; independientemente de si su participación fue de víctima, ofendido, testigo, perito, policía, defensor, fiscal, juez o colaborador".

Ahora, si bien el artículo 137 sólo se refiere a las medidas de protección a las víctimas u ofendidos de los delitos y, no así a todos los sujetos intervinientes en el proceso penal, lo cierto es que, al englobarlas regula los mismos aspectos con una estipulación diferente y, al ser contrarias en lo que se refiere a la protección a las víctimas y ofendidos, a lo que establece el Código Nacional, entonces es al legislador local al que corresponde realizar la disección respecto a los demás sujetos intervinientes, para determinar cuál será el procedimiento a seguir; lo que además permitirá revisar si el procedimiento relativo a los restantes sujetos intervinientes, debe ser homologado al que establece el Código Nacional, con el objeto de hacer coherente el sistema y, no realizar una distinción que en el caso de las medidas de protección pudiera no resultar objetiva, entre las víctimas u ofendidos y los restantes sujetos que intervienen en el proceso penal.

De igual forma, por lo que hace a las determinaciones relativas a la separación del sentenciado o imputado del resto de los reclusos o el traslado a otros centros penitenciarios, contenida en la fracción XII del artículo 7, impugnado; debe señalarse que, además interfiere en el procesamiento y sanción de los delitos, al señalar que corresponden únicamente al Ministerio Público tales determinaciones, siendo que constitucionalmente corresponde a la autoridad jurisdiccional las determinaciones relativas al traslado de los indiciados, procesados o sentenciados, a diversos centros de reclusión, en términos del 21 de la Constitución Federal, el cual a la letra indica:

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

Artículo 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

...

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

...

Lo anterior, ha sido interpretado por este Tribunal Pleno en jurisprudencia¹⁹, en el sentido de que con motivo de la entrada en vigor el diecinueve de junio de dos mil once de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Federal, corresponde en exclusiva al Poder Judicial la imposición de las penas, así como su

¹⁹ Criterio reflejado en las siguiente tesis de jurisprudencia: Época: Décima. Registro: 2001968. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P./J. 20/2012 (10a.). Página: 15. ***"MODIFICACIÓN DE LAS PENAS. LA DETERMINACIÓN RELATIVA AL TRASLADO DE SENTENCIADOS DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO ESTÁ RESERVADA AL PODER JUDICIAL, CONFORME AL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*** Con motivo de la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, en términos del artículo quinto transitorio del decreto respectivo, corresponde en exclusiva al Poder Judicial la imposición de las penas, así como su modificación y duración, en la inteligencia de que entre las determinaciones relacionadas con la modificación se encuentran las relativas al traslado de los sentenciados, lo que se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los artículos 18, 21 y 104 constitucionales, presentada en la sesión del 4 de octubre de 2007 de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la cual se destacó que los periodos de vida que los reclusos pasan en prisión cumpliendo sus sentencias no consisten en el simple transcurso del tiempo, pues en esos lapsos suceden muchos eventos que debe supervisar la autoridad judicial como, por ejemplo, la aplicación de penas alternativas a la de prisión, la concesión de beneficios o el lugar donde deba extinguirse la pena, siendo esta iniciativa la única en la que se hizo referencia a reservar la atribución citada a la autoridad judicial, entre las valoradas expresamente en el dictamen de origen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la referida Cámara, presentado en la sesión del 11 de diciembre de 2007, que a la postre daría lugar a las citadas reformas constitucionales, en el cual se precisó que estas reformas plantean restringir la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y otorgar la de ejecutar lo juzgado al Poder Judicial, mediante la creación de la figura de "Jueces de ejecución de sentencias", dependientes de este Poder, en aras de que la totalidad de las facetas que integran el procedimiento penal queden bajo control jurisdiccional."

Época: Décima. Registro: 2001982. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 18/2012 (10a.). Página: 17. ***"ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR UN SENTENCIADO SE SURTE A FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA PENAL.*** El Tribunal Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 37/2010 y 1a./J. 128/2008, de rubros: "ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR UN SENTENCIADO, SE SURTE A FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA." y "ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR UN SENTENCIADO, SE SURTE A FAVOR DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.", respectivamente, sostuvieron que los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa son competentes para conocer de los juicios de amparo promovidos contra la orden de traslado de un sentenciado de un centro penitenciario a otro. Ahora bien, con motivo de la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, ya no persiste el contexto constitucional bajo el cual fueron sostenidos dichos criterios, por lo que han quedado sin efectos. Lo anterior es así, pues con la entrada en vigor de dicha reforma constitucional se generó un cambio sustancial en el sentido de que actualmente no corresponde a las autoridades administrativas supervisar los medios utilizados para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y los eventos acontecidos durante el cumplimiento de las sentencias, sino a las autoridades judiciales y, en particular, a los Jueces de ejecución en materia penal, tanto en el ámbito federal como local, quienes deberán asegurar el cumplimiento de las penas y controlar las diversas situaciones que puedan producirse, así como las decisiones que sobre dicha ejecución pueda adoptar la administración penitenciaria. Por ello, el conocimiento y la solución de cualquier controversia al respecto, en la que participen los sentenciados compete a los Jueces de Distrito en Materia Penal, lo que implica un cambio fundamental en la vía que, de ser administrativa, se transforma en penal, sin que sea óbice a este criterio el hecho de que la orden de traslado que constituya el acto reclamado en un juicio de amparo hubiese sido emitida por una autoridad administrativa, dada la trascendencia de la reforma constitucional citad

modificación y duración, **en la inteligencia de que entre las determinaciones relacionadas con la modificación se encuentran las relativas al traslado de los sentenciados**, lo que se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la cual se destacó que los periodos de vida que los reclusos pasan en prisión cumpliendo sus sentencias no consisten en el simple transcurso del tiempo, pues en esos lapsos suceden muchos eventos que debe supervisar la autoridad judicial, precisando que estas reformas plantean restringir la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y otorgar la de ejecutar lo juzgado al Poder Judicial, mediante la creación de la figura de "Jueces de ejecución de sentencias", dependientes de este Poder, en aras de que la totalidad de las facetas que integran el procedimiento penal queden bajo control jurisdiccional.

En ese mismo tenor, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que²⁰, siguiendo la interpretación realizada por el Tribunal en Pleno respecto a que la autoridad judicial es la competente para autorizar el traslado de un sentenciado de un centro de reclusión a otro, **debe extenderse a la orden de traslado que se emita en la fase o etapa de proceso, pues el tiempo de la prisión preventiva es parte de la pena de prisión que se impone, toda vez que aquél se resta a los años, meses y días de la pena que en definitiva se impone al sentenciado para purgar**. En ese sentido, si el periodo de duración de la prisión preventiva se resta de la pena impuesta en sentencia definitiva, entonces todo lo relacionado con las condiciones en que se lleve a cabo la prisión preventiva, como el lugar en donde estará preventivamente privado de su libertad, debe ser autorizado por el juez del proceso o de la causa penal. De ahí que, la orden de traslado cuando el interno se encuentre en prisión preventiva durante la etapa procesal del juicio, debe ser autorizada por el juzgador que instruya el proceso.

También es importante señalar que, la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, en el Título primero, denominado "DISPOSICIONES GENERALES"; Capítulo I, relativo al "objeto, ámbito de aplicación y supletoriedad de la ley", en el artículo 1^o²¹, dispuso que la ley tiene por objeto establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; así como los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y regular los medios para lograr la reinserción social. En el artículo 2^o²² establece el ámbito de aplicación, señalando que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por **delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados**

²⁰ Criterio contenido en la siguiente tesis: Época: Décima Época. Registro: 2006256. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: 1a. CLXVI/2014 (10a.).Página: 824. **"TRASLADO DE PROCESADOS. LA ORDEN RELATIVA, DEBE AUTORIZARLA EL JUEZ QUE INSTRUYA LA CAUSA PENAL.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la competencia de la autoridad a la que corresponde ordenar el traslado de sentenciados en la etapa de ejecución de una sentencia penal, estableció que la reforma a los artículos 18 y 21, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de penas. Así, con la entrada en vigor de la reforma citada se generó un cambio sustancial, en el sentido de que actualmente no corresponde a las autoridades administrativas supervisar los medios utilizados para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y los eventos acontecidos durante el cumplimiento de las sentencias, como el traslado de internos, que corresponde a las autoridades judiciales. Ahora bien, esta Primera Sala del alto tribunal considera que la interpretación realizada por el Tribunal en Pleno respecto a que la autoridad judicial es la competente para autorizar el traslado de un sentenciado de un centro de reclusión a otro, debe extenderse a la orden de traslado que se emita en la fase o etapa de proceso, pues el tiempo de la prisión preventiva es parte de la pena de prisión que se impone, toda vez que aquél se resta a los años, meses y días de la pena que en definitiva se impone al sentenciado para purgar. En ese sentido, si el periodo de duración de la prisión preventiva se resta de la pena impuesta en sentencia definitiva, entonces todo lo relacionado con las condiciones en que se lleve a cabo la prisión preventiva, como el lugar en donde estará preventivamente privado de su libertad, debe ser autorizado por el juez del proceso o de la causa penal. De ahí que la orden de traslado emitida por el director de un centro de reclusión, cuando el interno se encuentre en prisión preventiva durante la etapa procesal del juicio, debe ser autorizada por el juzgador que instruya el proceso."

²¹ "Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto:

I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y

III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley".

²² "Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en esta Ley.

Tratándose de personas sujetas a prisión preventiva o sentenciadas por delincuencia organizada, debe estarse además a las excepciones previstas en la Constitución y en la ley de la materia.

En lo conducente y para la aplicación de esta Ley deben atenderse también los estándares internacionales".

en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y en esta Ley; que tratándose de personas sujetas a prisión preventiva o sentenciadas por delincuencia organizada, debe estarse además a las excepciones previstas en la Constitución y en la Ley de la materia.

Asimismo, la citada Ley Nacional establece puntualmente el procedimiento a seguir para el caso de traslados voluntarios e involuntarios, siendo éstos últimos los que en este caso interesan, lo cual se advierte de los siguientes preceptos:

“Artículo 50. Traslados voluntarios

...”

“Artículo 51. Traslados involuntarios

El traslado involuntario de las personas privadas de la libertad procesadas o sentenciadas deberá ser autorizado previamente en audiencia pública por el Juez de Control o de Ejecución, en su caso. Dicha resolución podrá ser impugnada a través del recurso de apelación.

En audiencia ante el Juez de Ejecución se podrá solicitar el traslado. La Autoridad Penitenciaria podrá solicitar el traslado involuntario en casos de emergencia por cualquier medio.

En el caso de las personas sujetas a prisión preventiva, el traslado podrá realizarse a petición del Ministerio Público ante el Juez de Control, en términos de lo establecido en el Código”.

“Artículo 52. Excepción al Traslado voluntario

La Autoridad Penitenciaria, como caso de excepción a lo dispuesto en el artículo 50, podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requisito de notificar al juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizado el traslado, en los siguientes supuestos:

I. En casos de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad;

II. En casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad, y

III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del Centro Penitenciario.

En todos los supuestos de excepción a los traslados sin autorización previa, el juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación para calificar la legalidad de la determinación administrativa de traslado. En contra de la resolución judicial se podrá interponer el recurso de apelación en los términos previstos en esta Ley.

En caso que dentro del plazo establecido, la autoridad jurisdiccional no se pronuncie respecto de la legalidad del acto, la persona privada de la libertad podrá interponer una controversia judicial contra la determinación administrativa”.

“Artículo 53. Limitaciones al traslado de mujeres privadas de la libertad

Queda prohibido el traslado involuntario de mujeres embarazadas o de las mujeres privadas de la libertad cuyas hijas o hijos vivan con ellas en el Centro Penitenciario. Si la mujer privada de la libertad solicitase el traslado, se atenderá al interés superior de la niñez”.

“Artículo 54. Traslado Internacional de personas sentenciadas

...”

“Artículo 57. Competencia de controversias con motivo de traslados nacionales

Las controversias con motivo de los traslados nacionales podrán ser conocidas por el Juez de Ejecución del Centro Penitenciario de origen o por el Juez de Ejecución del Centro Penitenciario receptor competente, a prevención de quien conozca primero del asunto.

En el caso de traslados internacionales, será competente el Juez de Ejecución con jurisdicción en los Centros Penitenciarios donde se encuentre la persona privada de la libertad o, en su caso, el de la jurisdicción donde se hubiere dictado la sentencia correspondiente, a elección de la persona privada de la libertad, siguiendo el procedimiento que para tal efecto se establezca en el tratado aplicable.

Las mismas reglas de competencia se observarán en relación con las personas inimputables sujetas a medidas de seguridad en los establecimientos previstos en la ley.”

Por lo anterior, este Tribunal Pleno determina que las normas impugnadas en la presente acción constitucional son inconstitucionales por regular aspectos **relativos tanto al procedimiento penal como a la ejecución de penas, así como las facultades de los órganos jurisdiccionales para establecer medidas de protección, cuando el Código Nacional de Procedimientos Penales, ya establece dichas medidas de protección**, tratándose de la víctima o el ofendido, precisando que el procedimiento específico, al cual no se ajustan las normas impugnadas, en contravención de lo que establecen los artículos 73, fracción XXI, inciso c) y 21, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, procede declarar la invalidez de los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo y 12, en la porción normativa que dispone **“órgano jurisdiccional”** de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán.

En similares términos, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad número 29/2015²³, promovida por la Procuradora General de la República.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez referido a la incompetencia del Congreso del Estado de Yucatán para legislar en los aspectos específicos que regulan los preceptos referidos, habiendo tenido como consecuencia la invalidez total de los preceptos combatidos, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos vertidos por la accionante, 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.”**²⁴

SEXTO. Una vez realizado el estudio de los preceptos señalados en el considerando anterior, procede analizar los argumentos contenidos en el tercer concepto de invalidez, en el que la accionante sostiene, que el artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, es inconstitucional por violar el principio de seguridad jurídica, en relación con el derecho a ser objeto de protección con que cuentan los intervinientes en el proceso penal, al permitir que el otorgamiento de las medidas de protección se encuentre subordinada a la observancia de un escrutinio discrecional y subjetivo, como es la “importancia del caso”, incide en el principio de certeza jurídica, pues impide que las personas que serán objeto de protección, conozcan con precisión cuáles serán los parámetros sobre los cuales la autoridad competente determinará la viabilidad de la imposición de la medida correspondiente.

El precepto impugnado establece:

“Artículo 9. Criterios orientadores para el otorgamiento de las medidas de protección

Las medidas de protección se determinarán con base en los siguientes criterios orientadores:

I. El riesgo o peligro existente.

II. La viabilidad del otorgamiento de las medidas de protección.

III. La urgencia del caso.

IV. La trascendencia de la intervención de la persona a proteger en la investigación y en el proceso penal.

V. La vulnerabilidad de la persona a proteger.

VI. La importancia del caso.”

²³ Bajo la Ponencia de la Ministra Luna Ramos. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

²⁴ **“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.

Así se tiene que, el legislador local consideró que para determinar si se debe aplicar las medidas de protección en favor de los sujetos que intervienen en los procesos penales en la Entidad, se tendrán como criterios orientadores: la viabilidad del otorgamiento de las medidas de protección; la urgencia del caso; la trascendencia de la intervención de la persona a proteger en la investigación y en el proceso penal; la vulnerabilidad de la persona a proteger; y, además, **la importancia del caso**, éste último es el aquí impugnado.

Ahora, respecto al derecho de seguridad jurídica, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 31/99²⁵, ha sostenido que *"las garantías de seguridad jurídica que se encuentran consagradas en la Constitución General de la República, son la base sobre las cuales descansa el sistema jurídico mexicano, por tal motivo, éstas no pueden ser limitadas porque en su texto no se contengan expresamente los derechos fundamentales que tutelan. Por el contrario, las garantías de seguridad jurídica valen por sí mismas, ya que ante la imposibilidad material de que en un artículo se contengan todos los derechos públicos subjetivos del gobernado, lo que no se contenga en un precepto constitucional, debe de encontrarse en los demás, de tal forma, que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y por lo tanto, en estado de indefensión."*

En ese mismo sentido, la Segunda Sala de este Alto Tribunal se ha pronunciado en la jurisprudencia 144/2006, cuyo rubro y texto son:

"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad"²⁶.

Tomando en consideración tales criterios, la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 820/2011²⁷, señaló que la seguridad jurídica radica en el **"saber a qué atenerse"** respecto la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad; y, señaló que algún sector de la doctrina señala:

"El reconocimiento del principio de seguridad jurídica entre «los derechos naturales e imprescriptibles del hombre» por parte de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, ha tenido como lógica consecuencia conectar desde antiguo su estudio al nacimiento del Estado liberal de Derecho y, por añadidura, al conjunto de principios

²⁵ Época: Novena Época. Registro: 193892. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Mayo de 1999. Materia(s): Penal. Tesis: 1a./J. 31/99. Página: 285. **"ORDEN DE APREHENSIÓN, EN ELLA PUEDEN VIOLARSE GARANTÍAS TUTELADAS, EN ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES DISTINTOS AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** La circunstancia específica de que el artículo 16 constitucional sea el que regule los requisitos a satisfacer para el dictado de una orden de aprehensión, no se puede llevar al extremo de considerar que sólo este precepto rija a tal acto, ya que evidentemente también deberá vigilarse, en su caso, si dicha determinación judicial no infringe alguna garantía constitucional contenida en diverso precepto, dado que podría darse el caso que en la misma se aplicara una ley retroactivamente en perjuicio del quejoso, o fuera librada sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; también podría darse el caso que autoridades jurisdiccionales del fuero común, decidieran sobre el libramiento de una orden de aprehensión, respecto de un hecho en que estuviere involucrada una persona perteneciente al ejército y fuera menester examinar su conducta desde el punto de vista de la legislación del fuero castrense; o que no estuviere fundado y motivado dicho acto, así como diversas hipótesis que pudieran formularse respecto de la posible violación de garantías constitucionales contenidas en preceptos diversos al 16 constitucional; luego entonces, resulta limitativo y equivoco concluir que para el libramiento de una orden de aprehensión, sólo deba cumplirse lo establecido en el mencionado artículo 16 constitucional; y por ende, su emisión no puede ser violatoria de los artículos 14, 16 o cualquiera otro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que las garantías de seguridad jurídica que se encuentran consagradas en la Constitución General de la República, son la base sobre las cuales descansa el sistema jurídico mexicano, por tal motivo, éstas no pueden ser limitadas porque en su texto no se contengan expresamente los derechos fundamentales que tutelan. Por el contrario, las garantías de seguridad jurídica valen por sí mismas, ya que ante la imposibilidad material de que en un artículo se contengan todos los derechos públicos subjetivos del gobernado, lo que no se contenga en un precepto constitucional, debe de encontrarse en los demás, de tal forma, que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y por lo tanto, en estado de indefensión. De acuerdo a lo anterior, cuando se libra una orden de aprehensión, deben de cumplirse no únicamente las formalidades establecidas por el artículo 16 constitucional, párrafo segundo, sino que para su aplicabilidad debe atenderse a lo preceptuado en los demás artículos que tutelan las garantías de seguridad jurídica, con la finalidad de proteger de manera firme y eficaz a los derechos fundamentales de la persona tutelados en la Carta Magna."

²⁶ Jurisprudencia correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, octubre de 2006, visible en la página 351.

²⁷ Por unanimidad de votos.

filosóficos, políticos y económicos que con base en el movimiento ilustrado conforman dicha concepción del Estado. Entre estos principios, interesa destacar, desde un punto de vista jurídico, el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las frecuentes arbitrariedades y abusos del antiguo régimen. Lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza (aspecto positivo del principio de seguridad jurídica); y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado (aspecto negativo del principio de seguridad jurídica)²⁸”.

De esta forma –en lo que al caso interesa– sostuvo que la certeza en la actuación estatal, de entrada, debe ser otorgada por la misma ley (ordenamiento legal).

Así, en esa misma línea podemos señalar que las manifestaciones concretas de dicho postulado, son la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; lo que se puede traducir en la estabilidad del ordenamiento normativo, su suficiente desarrollo y, la certidumbre sobre medios de impugnación en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento.

De lo anterior se advierte que, tal y como lo sostiene la promovente, la fracción VI del artículo 9 de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, resulta inconstitucional, en la medida en la que, el criterio orientador para determinar la adopción o no de una medida de protección, relativo a “*la importancia del caso*”, es de tal manera subjetivo que no permite a los posibles destinatarios de las medidas de protección, el conocer con certeza los motivos por los que serán negadas tales medidas o en su defecto por los que serán concedidas.

En efecto, si bien se advierte que pueden existir factores que pudieran diferenciar un caso de otro y que incluso podrían entrar en alguna medida en el terreno de la subjetividad; lo cierto es que, las restantes fracciones del propio artículo 9, hacen un correcto acopio de ellos, pues se refieren a aspectos como la **viabilidad** del otorgamiento de las medidas de protección, **la urgencia** del caso, **la trascendencia de la intervención de la persona a proteger** en la investigación y en el proceso penal, y **la vulnerabilidad** de la persona a proteger; así, el criterio relativo a la importancia del caso resulta –en principio– relativo a alguna cuestión ajena a dichos aspectos, lo que hace evidente que tal criterio permite que quede en manos de la autoridad a la que corresponda, de manera totalmente subjetiva y discrecional, la determinación de la aplicación de una medida de seguridad, lo que como se dijo, genera una inseguridad jurídica, con la consiguiente violación a lo que establece el artículo 16 de la Constitución Federal.

Aunado a ello, la norma impugnada llevada al extremo permitiría la violación al artículo 1º de la Constitución Federal, en tanto abre la puerta para que se tome una determinación basada en criterios subjetivos y que por tanto se discrimine entre dos posibles intervinientes en el proceso penal, con criterios no objetivos o con base en su especial situación, sino que se distinga arbitrariamente entre ellos únicamente debido a que se considere que su caso es o no importante.

Así, dado que la norma impugnada resulta violatoria del artículo 16 de la Constitución Federal, y permite la vulneración del artículo 1º de la propia Norma Fundamental; procede declarar la invalidez del artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán.

SÉPTIMO. Efectos de la sentencia. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda²⁹.

En tal virtud, como ya quedó precisado en los considerandos que anteceden, los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo, 9, fracción VI y 12, en la porción normativa que dispone “órgano jurisdiccional”, todos de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de

²⁸ González, Eusebio y González, Teresa, *Derecho tributario*, Salamanca, Plaza Universitaria, 2004, pp. 27 y 28.

²⁹ “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”.

Yucatán; debiendo tener efectos retroactivos a partir del **primero de octubre de dos mil dieciséis**, fecha en que entró en vigor la Ley -publicada el veinte de abril del mismo año-, al tenor de lo señalado en el artículo primero transitorio de dicha Ley.³⁰ Correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia³¹.

En la inteligencia de que, respecto a dicha aplicación retroactiva se deberán aplicar los principios correspondientes en materia penal; asimismo, que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Yucatán.

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 7, fracción XI y párrafo penúltimo, 9, fracción VI, y 12, en la porción normativa "órgano jurisdiccional", de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de abril de dos mil dieciséis, en los términos de los considerandos quinto y sexto; para los efectos retroactivos precisados en el último considerando de esta ejecutoria, en la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

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

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, así como al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Cuarto Circuito, a los Juzgados de Distrito, que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Yucatán.

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 diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, 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, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones de la página cincuenta y cinco y por la invalidez total de los preceptos, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones de la página cincuenta y cinco y por la invalidez total de los preceptos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones de la página cincuenta y cinco y por la invalidez total de los preceptos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por la invalidez total del artículo 12, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones de la página cincuenta y cinco, Laynez Potisek, Pérez Dayán apartándose de las consideraciones de la página cincuenta y cinco y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 7, fracción XI y párrafo penúltimo, y 12, en la porción normativa "órgano jurisdiccional", de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por diversas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto y por razones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Medina Mora I. con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales por

³⁰ "Artículos transitorios

Primero. Entrada en vigor. **Este decreto entrará en vigor el 1 de octubre de 2016**, previa su publicación en el diario oficial del estado."

³¹ Acorde con lo determinado por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, 90/2015 y 2/2016.

falta de competencia, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del ordenamiento, Cossío Díaz por la invalidez total del ordenamiento, Luna Ramos con precisiones, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del ordenamiento, Pardo Rebolledo con salvedades, Laynez Potisek apartándose de la fecha de la retroactividad, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales por la invalidez total del artículo 9, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos retroactivos a partir del primero de octubre de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor la ley impugnada, al tenor de lo señalado en su artículo primero transitorio. Los señores Ministros Piña Hernández por la invalidez total del ordenamiento salvo su artículo 3, y Medina Mora I., por la invalidez total del ordenamiento, votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo en el sentido de que deberán aplicar en lo conducente el Código Nacional de Procedimientos Penales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

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 séptimo, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Yucatán.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 séptimo, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Cuarto Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Yucatán. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de diecinueve de junio de dos mil dieciocho por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. 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 cuarenta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la original de la sentencia de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 35/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de noviembre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2016.

En sesión de veintiuno de junio dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, por unanimidad de once votos, determinó declarar la invalidez del artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán¹, por considerarlo violatorio del artículo 16, además de permitir la vulneración del artículo 1º, ambos de la Constitución General.

Las consideraciones expresadas en la sentencia consisten en que se previó como criterio orientador, para determinar la adopción o no de una medida de protección para los sujetos que intervienen en el proceso penal, "*la importancia del caso*", parámetro que se juzgó subjetivo y discrecional y, por tanto, violatorio del principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 constitucional, en tanto que imposibilitaba conocer con certeza los motivos por los que podría ser concedida o negada la medida de protección, sino dejaba su determinación al arbitrio de la autoridad.

Además, el Tribunal Pleno resolvió que la citada porción normativa posibilitaba la violación al derecho de igualdad, contenido en el artículo 1º constitucional, ya que propiciaba la discriminación entre dos sujetos intervinientes en el proceso, al poder distinguir arbitrariamente entre ellos, en el otorgamiento o negativa de una medida de protección a un sujeto, a diferencia del otro, y sustentar la decisión en que un caso se estimara importante y el otro no.

Al respecto, concuerdo con la invalidez del artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán; sin embargo, estimo que no únicamente esa fracción debió ser invalidada, sino la totalidad del precepto², ya que en él se prevén los criterios orientadores para la adopción de medidas de protección en favor de los sujetos intervinientes en el proceso penal, razón por la cual coincido con el sentido, pero con distintos alcances, y lo hago por diversas consideraciones que a continuación expongo:

Estimo que efectivamente existe una vulneración al artículo 16 constitucional; empero, el motivo consiste en que tal precepto es violatorio del principio de legalidad, ya que el Congreso del Estado carece de competencia para normar la materia procedimental penal y establecer cualquier criterio, condición o requisito, para el otorgamiento de medidas de protección de los sujetos intervinientes en el proceso penal.

Lo anterior, ya que a partir de la reforma al artículo 73 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión tiene competencia para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en todo el país, motivo por el cual, legislar en esas materias es competencia exclusiva del legislador federal y, en consecuencia, se eliminó la posibilidad de que los Estados las regulen, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 de la Ley Fundamental.

En consecuencia, al emitir el artículo 9 de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, el legislador local infringió el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General³, por haber establecido los criterios orientadores para el otorgamiento de medidas de protección de quienes intervienen en el proceso penal, lo cual es materia procedimental penal y, por tanto, competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

¹ "Artículo 9. Criterios orientadores para el otorgamiento de las medidas de protección
Las medidas de protección se determinarán con base en los siguientes criterios orientadores:
(...)

VI. La importancia del caso."

² "Artículo 9. Criterios orientadores para el otorgamiento de las medidas de protección
Las medidas de protección se determinarán con base en los siguientes criterios orientadores:

I. El riesgo o peligro existente.

II. La viabilidad del otorgamiento de las medidas de protección.

III. La urgencia del caso.

IV. La trascendencia de la intervención de la persona a proteger en la investigación y en el proceso penal.

V. La vulnerabilidad de la persona a proteger.

VI. La importancia del caso."

³ "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI.- Para expedir:

(...)

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

(...)"

Cabe destacar que ello no implica desconocer que el legislador local pueda establecer las normas complementarias que sean necesarias para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme a lo dispuesto en el artículo octavo transitorio⁴ del Decreto por el que se expidió el citado código nacional, en que se previó un plazo no mayor a doscientos setenta días naturales posteriores a la publicación del Decreto, para que la Federación y las entidades federativas publicaran las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resultaran necesarias para su implementación.

Sin embargo, esta complementariedad no implica una distribución o delegación de facultades en favor de las entidades federativas en las materias procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, puesto que, insisto, están reservadas al Congreso de la Unión, con el propósito de que exista una legislación única en esas materias, aplicable tanto en el ámbito local, como el federal, en todo el país.

Por consiguiente, desde mi punto de vista, cuando el Código Nacional de Procedimientos Penales -al regular las medidas de protección de diversos sujetos que intervienen en el procedimiento penal y terceros- hace una remisión a la "la legislación aplicable"⁵, se refiere a la legislación federal, y, por ello, no puede entenderse que se esté otorgando competencia a los Estados para normar estas medidas, de forma complementaria a lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser materia procedimental penal, y, en consecuencia, competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Esto es así, ya que la complementariedad a que se refiere el artículo octavo transitorio del Decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales es únicamente administrativa, orgánica y presupuestaria, por ende, las legislaturas de los Estados solamente pueden prever cuestiones muy accesorias y funcionales para hacer operativo en las entidades federativas, el código nacional, lo que no sucedió en la especie, en tanto que el Congreso Estatal, al prever -en el artículo 9 de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán- los criterios orientadores para el otorgamiento de medidas de protección de los sujetos que intervienen en el proceso penal, en realidad legisló sobre una cuestión procedimental penal.

Y, consecuentemente, excedió sus atribuciones, lo que desde mi perspectiva haría necesario declarar la invalidez de todo el precepto y no únicamente de su fracción VI, relativa al criterio consistente en "la importancia del caso".

Por las razones anteriores, si bien concuerdo con la determinación del Pleno, no comparto las consideraciones, ni los alcances de la invalidez decretada.

El Ministro Presidente **Luis María Aguilar Morales.-** 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 35/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de noviembre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

⁴ "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."

⁵ "Artículo 367. Protección a los testigos

El Órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.

De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable."

"Artículo 370. Medidas de protección

En caso necesario, los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, podrán pedir a la autoridad correspondiente que adopte medidas tendentes a que se les brinde la protección prevista para los testigos, en los términos de la legislación aplicable."

(Énfasis añadido).

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2016

a) Respecto del considerando quinto, relativo al estudio de los artículos 7, fracción XI y párrafo último y 12, en la porción normativa “órgano jurisdiccional”, de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán:

Se comparten el sentido, pero parcialmente las consideraciones de la sentencia. En el caso de la fracción XI del artículo 7, no se está ante una medida de protección en favor de las personas que intervienen en el procedimiento penal (a las que se refiere el artículo 2 de la ley), en calidad de víctima, ofendido, testigo, perito, policía, defensor, fiscal, juez o colaborador, sino de medidas relacionadas con el procesado o sentenciado y, en este sentido, con el proceso penal y la ejecución de la pena que, por disposición del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, se encuentran reservadas al Congreso de la Unión; además de que, en el supuesto relacionado con la ejecución de la pena, el vicio de inconstitucionalidad se ve agravado por la violación directa al artículo 21, párrafo tercero, de la propia Constitución. De igual manera, el párrafo penúltimo del artículo 7 y el artículo 12 obligan a que determinadas medidas de protección sean autorizadas por la autoridad judicial y le facultan para dictar medidas de protección provisionales, en ambos casos, en el marco de un procedimiento penal que el legislador local no puede regular, de conformidad con el citado artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

En este sentido, no se coincide con lo señalado en cuanto a que la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado es complementaria, en términos del artículo octavo transitorio del Decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, respecto de cuestiones no reguladas en éste; pues la complementariedad a que se refiere dicho precepto, como lo ha interpretado el Tribunal en Pleno, se traduce en la instrumentación o implementación de las disposiciones del citado Código, lo que, en el presente caso, no acontece. Tampoco se coincide en hacer depender la inconstitucionalidad de las normas impugnadas de su comparación con las disposiciones relativas del Código Nacional, pues, más allá de sus diferencias, lo relevante es la incompetencia del Congreso Local para regular cuestiones como las que se combaten.

b) Respecto del considerando sexto, relativo al estudio del artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán:

Se comparten el sentido, pero parcialmente las consideraciones de la resolución, pues no se coincide con lo señalado en cuanto a la violación al artículo 1º de la Constitución Federal, ya que se estima que la invalidez de la norma impugnada deriva de la contravención a los artículos 16 y 20, apartado C, fracción V, de la propia Constitución.

Atentamente

El Ministro **Eduardo Medina Mora I.**- 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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I., en relación con la sentencia de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 35/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de noviembre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2016.

En sesión de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez de los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo, 9, fracción VI y 12, en la porción normativa que dispone “órgano jurisdiccional”, todos de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, por considerar que invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

Coincido sustancialmente con la decisión aprobada en el Tribunal Pleno; sin embargo, formulo algunas precisiones sobre las reservas que manifesté en las sesiones en las que se discutió el presente asunto.

1. En el considerando quinto, el Tribunal Pleno concluye que los artículos 7, fracción XI, así como en su párrafo penúltimo, y 12 en la porción normativa que dispone “órgano jurisdiccional”, de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, son inconstitucionales por regular cuestiones propias del procedimiento penal, las cuales se encuentran reservadas al Congreso de la Unión.

En la sentencia se precisa que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 52/2015 y 74/2015, el Tribunal Pleno determinó que en atención al artículo octavo transitorio del Decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, en cada caso sería necesario determinar si las normas impugnadas establecen reglas para la investigación, procesamiento y sanción de los delitos o bien se trata de normas complementarias que resultan necesarias para la implementación del Código Nacional.

El artículo 7¹ impugnado contempla el catálogo de las medidas que deben ser brindadas a las personas protegidas, entre ellas la separación del resto de los reclusos o el traslado a otros centros penitenciarios cuando se trate de personas que se encuentren privadas de su libertad por prisión preventiva o por pena de prisión (fracción XI). También señala que tratándose de las medidas establecidas en las fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVI éstas deberán ser autorizadas por las autoridades jurisdiccionales correspondientes.

Por otra parte, en el artículo 12² impugnado se establece que en el supuesto de que el agente del Ministerio Público o el órgano jurisdiccional adviertan que una persona se encuentra en situación de riesgo inminente, podrán dictar las medidas de protección provisionales que sean necesarias.

Se arriba a la conclusión de que los artículos impugnados sí regulan cuestiones relativas tanto al procedimiento penal como a la ejecución de penas, pues se refieren a la separación del sentenciado o imputado del resto de los reclusos y a las facultades del órgano jurisdiccional para establecer medidas de protección, cuando el Código Nacional ya establece dichas medidas de protección, tratándose de la víctima o el ofendido, precisando el procedimiento específico, al cual no se ajustan las normas impugnadas, en contravención de lo que establecen los artículos 73, fracción XXI, inciso c) y 21, tercer párrafo, de la Constitución Federal.

¹ “Artículo 7. Catálogo de las medidas de protección

Las medidas de protección brindadas a las personas protegidas podrán ser las siguientes:

[...]

XI. La separación del resto de los reclusos o el traslado a otros centros penitenciarios cuando se trate de personas que se encuentren privadas de su libertad por prisión preventiva o por pena de prisión.

[...]

Las medidas establecidas en la fracción (sic) XII, XIII, XIV, XV y XVI deberán ser autorizadas por las autoridades jurisdiccionales correspondientes, para lo cual la Fiscalía General del Estado deberá realizar las gestiones correspondientes.

² Artículo 12. Medidas de protección provisionales

En el supuesto de que el agente del Ministerio Público o el órgano jurisdiccional adviertan que una persona se encuentra en situación de riesgo inminente, podrán dictar las medidas de protección provisionales que sean necesarias, aun sin haber realizado el estudio técnico y el convenio a que se refieren los artículos 10 y 11, sin perjuicio de que cuando cese la urgencia que motivó la medida otorgada, se suscriba el convenio y se realice el estudio técnico correspondiente”.

Respecto de este apartado de la sentencia que se construyó con base en el criterio mayoritario, solo quiero precisar la reserva que he formulado en este tipo de asuntos, en el sentido que no es absoluta la prohibición para que las entidades federativas puedan legislar en la materia, puesto que en el Código Nacional de Procedimientos Penales, hay varias remisiones a la propia legislación local.

Por ejemplo el artículo octavo transitorio³, establece que los estados deberán legislar para hacer su legislación concorde con la legislación nacional. Asimismo, en materia de protección de testigos, el artículo 367, del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de protección de testigos establece:

Artículo 367. Protección a los testigos

El Órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.

2. En el considerando sexto, el Tribunal Pleno analiza los argumentos del tercer concepto de invalidez, en los que la promovente sostiene que el artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán es inconstitucional, por violar el principio de seguridad jurídica.

La sentencia establece que la fracción VI del artículo 9 impugnada resulta inconstitucional, pues el criterio orientador para determinar la adopción de una medida de protección, relativo a “la importancia del caso”, es de tal manera subjetivo que no permite a los posibles destinatarios de las medidas de protección conocer con certeza los motivos por los que serán concedidas o negadas tales medidas.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno en el sentido de declarar inconstitucional la norma impugnada; sin embargo, formulo reservas en cuanto a los alcances del fallo. Como lo sostuve en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 102/2014, considero que ante este tipo de sistemas de medidas de protección a las personas que intervienen en el proceso penal, la invalidez de uno de los criterios para acceder a esas medidas, conlleva la irregularidad de todo el sistema. Sostengo que es preferible decretar la inconstitucionalidad de toda la norma en su totalidad, que eliminar solo una porción normativa que afecte el diseño original.

3. En el considerando séptimo, se dan efectos retroactivos a partir del uno de octubre de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor la Ley que contiene dichos preceptos, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia.

En relación con los efectos de la sentencia, reitero mi oposición a que se impriman efectos retroactivos a la declaración de invalidez de normas generales en la acción de inconstitucionalidad, incluso de disposiciones relativas a la materia penal. Estimo que esos efectos no son propios de un medio de control constitucional abstracto que sólo puede expulsar las normas generales del ordenamiento, sin atender a circunstancias o hechos pasados.

No soslayo lo establecido en el artículo 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, en el que se faculta a la Suprema Corte de

³ “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.”

⁴ Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Justicia de la Nación para determinar el momento a partir del cual surtirán efectos las declaraciones de invalidez de normas generales, y en su segundo párrafo se prevé la prohibición de que tengan efectos retroactivos, salvo en la materia penal.

Tal excepción, no obstante, se dirige más bien a los operadores jurídicos para que sujeten su actuación a esa declaración de invalidez con efectos retroactivos al igual que lo hacen con las normas en materia penal, pero no faculta al Tribunal Pleno para considerar hechos pasados e imprimir efectos retroactivos en la sentencia, con una declaración de invalidez en sí misma retroactiva.

Retomando la jurisprudencia que distingue el concepto de retroactividad de la ley de su aplicación retroactiva, considero que la Ley Reglamentaria ordena la aplicación retroactiva en materia penal conforme a los principios y disposiciones generales en esa materia, pero no faculta a emitir una declaración general retroactiva, de la misma manera como no se permite al legislador emitir leyes retroactivas. En apoyo de esta afirmación cito lo sostenido en las jurisprudencias 1a./J. 78/2010 de la Primera Sala⁵ y 2a./J. 87/2004 de la Segunda Sala⁶.

En consecuencia, estimo que ordenar en la sentencia los efectos retroactivos de la declaración de invalidez resulta contrario a la característica fundamental del control abstracto, que debe ejercerse con base en la norma tal cual fue emitida por el legislador y con la ponderación que es exigible a ese poder, y no a partir de su aplicación concreta que evidentemente escapa, y está vedada, al emisor de la norma.

En esa tesitura, como lo expresé en el Tribunal Pleno, estando convencido de que la seguridad jurídica y la certeza en las consideraciones son elementos que prevalecen sobre mi posicionamiento personal, cuando existe una consideración respaldada por un número suficiente de Ministros cercano a una mayoría (simple o calificada, según sea el caso), me he inclinado por sumarme a esa posición, con el objeto de que se facilite el establecimiento de un criterio firme, por lo que expreso mi posición como una reserva, en lugar de emitir un voto en contra.

Atentamente

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 35/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de noviembre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

⁵ Rubro: "*RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS*."

El análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular". [Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Abril de 2011, página: 285, Registro digital: 162299].

⁶ Rubro: "*RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA*."

El análisis de la retroactividad de las leyes requiere el estudio de los efectos que una norma tiene sobre situaciones jurídicas definidas al amparo de una ley anterior o sobre los derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificando si la nueva norma los desconoce, es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza, el órgano de control de la constitucionalidad se pronuncia sobre si una determinada disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo tales situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo a lo dispuesto por el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley implica verificar si el acto concreto se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez sin afectar situaciones jurídicas definidas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a su entrada en vigor". [Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Julio de 2004, página: 415, Registro digital: 181024].