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 59/2016, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y José Fernando Franco González Salas.

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 59/2016

PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

HIZO SUYO EL ASUNTO LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO ALFREDO VILLEDA AYALA

Ciudad de México, Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecinueve de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS Y RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación. Por escrito presentado el trece de julio de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Procuradora General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México, publicados en el periódico oficial de la entidad el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 106 quintus.- La determinación firme de no ejercicio de la acción penal extingue la acción penal e impide la persecución por los hechos determinados respecto del imputado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona.”

“Artículo 192.- El plazo constitucional de setenta y dos horas para resolver la situación jurídica de un imputado detenido se computará a partir de que el Ministerio Público deje a su disposición al imputado en área de espera del establecimiento a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la cual deberá notificarle dicho ingreso de manera inmediata y por cualquier medio oficial al administrador del Juzgado.”

SEGUNDO. Admisión. Mediante proveído de catorce de julio de dos mil dieciséis, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente y lo turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, en su carácter de instructora, por auto de la misma fecha admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México para que rindieran sus informes respectivos.

TERCERO. Contestación de la demanda. En acuerdos de quince y veintidós de agosto de dos mil dieciséis, la Ministra Instructora tuvo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México, respectivamente, rindiendo los informes que les fueron solicitados. Además, en dichos proveídos puso los autos a la vista de las partes para que formularan los alegatos que a sus intereses conviniesen.

CUARTO. Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos, por proveído de cinco de septiembre de dos mil dieciséis se cerró la instrucción de este asunto a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos del Código Penal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. La demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

Las modificaciones al Código Penal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de junio de dos mil dieciséis. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del diecisiete de junio al dieciséis de julio de dos mil dieciséis, por lo que si se presentó el escrito mediante el cual se promueve la presente acción de inconstitucionalidad, el trece de julio de dos mil dieciséis, resulta oportuna su presentación.

TERCERO. Legitimación. En el caso, suscribe la demanda la Maestra Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Presidente de la República¹.

Dicha funcionaria está legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General, en contra de leyes de carácter estatal, supuesto normativo que se actualiza toda vez que en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México, por considerar que vulneran derechos fundamentales.

CUARTO. Conceptos de invalidez. La Procuradora General de la República formuló los siguientes conceptos de invalidez:

a) Inconstitucionalidad del artículo 106 *quintus* del Código Penal del Estado de México, por contravenir el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

El referido artículo 106 *quintus* del Código Penal del Estado de México establece cuestiones relativas al no ejercicio de la acción penal, lo cual se encuentra regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Dicho en otras palabras, la norma impugnada vulnera la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia adjetiva penal, por lo que el legislador estatal excede en el ámbito de su competencia sus atribuciones invadiendo las del Poder Legislativo Federal.

Así, la norma impugnada tiene una naturaleza procedimental que ya se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

b) Inconstitucionalidad del artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, por violación a los artículos 19 párrafo primero y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

La porción normativa impugnada resulta inconstitucional, toda vez que establece un momento diverso para que inicie el plazo o término de las 72 horas al previsto en el artículo 19 constitucional.

Asimismo, el plazo de 72 horas referido es una norma adjetiva que le corresponde al procedimiento penal acusatorio y la facultad para normar lo relativo es exclusiva del ámbito federal.

QUINTO. Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo del Estado de México, solicitó el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad (fojas 199 a 202) en virtud de que el tres de febrero de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de México el Decreto 192 del Congreso de dicha entidad federativa, por el que se derogaron los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que no se actualiza el sobreseimiento solicitado previsto en el artículo 19, fracción V, con relación al diverso 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² por las razones que a continuación se explican.

¹ Fojas 25 y 26 del expediente.

² "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...] V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; [...]"

"Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

El texto de los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México impugnados antes y después de ser reformados por el mencionado Decreto 192, es del tenor siguiente:

TEXTO RECLAMADO	TEXTO REFORMADO
<p>“Artículo 106 <i>quintus</i>.- La determinación firme de no ejercicio de la acción penal extingue la acción penal e impide la persecución por los hechos determinados respecto del imputado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona.”</p>	<p>“CAPÍTULO XVII NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Derogado Artículo 106 <i>quintus</i>. Derogado”</p>
<p>“Artículo 192.- El plazo constitucional de setenta y dos horas para resolver la situación jurídica de un imputado detenido se computará a partir de que el Ministerio Público deje a su disposición al imputado en área de espera del establecimiento a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la cual deberá notificarle dicho ingreso de manera inmediata y por cualquier medio oficial al administrador del Juzgado.”</p>	<p>“ARTÍCULO TERCERO. Se deroga el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, para quedar como sigue: Artículo 192. Derogado”</p>

Ahora, si bien es el criterio general del Tribunal Pleno que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada y, esto se actualiza cuando dicha norma es reformada, modificada, derogada o abrogada³, en el caso, no se actualiza el supuesto de improcedencia aludido, ya que de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, este Alto Tribunal puede dar efectos retroactivos a las sentencias de invalidez que dicte en relación con la impugnación de normas legales de naturaleza penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

Así lo sostuvo el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 104/2008 de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL”**⁴.

En relación con lo anterior, ya en diversos precedentes el Tribunal Pleno ha sostenido, esencialmente, que⁵:

³ Este criterio se contiene en las tesis de jurisprudencia P./J. 24/2005 y P./J. 8/2004 de rubros: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANTO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA” y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”, consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXI, mayo 2005, página 782 y tomo XIX, marzo de 2004, página 958, respectivamente.

⁴ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 587. El texto de la tesis es el siguiente: “Si se tiene en cuenta, por un lado, que el Máximo Tribunal del país cuenta con amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias en el marco de las acciones de inconstitucionalidad, conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: ‘ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.’ y, por otro, que acorde con el segundo párrafo de la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ‘La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.’, es indudable que este Alto Tribunal está en condiciones de dar efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con normas legales de carácter penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.”

⁵ Los precedentes son las acciones de inconstitucionalidad: a) 30/2010 y acumuladas 31/2010, resueltas en sesión de 19 de mayo de 2011, por mayoría de 9 votos, votaron en contra los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas; y, b) 33/2011, resuelta en sesión de 12 de febrero de 2013, por mayoría de 8 votos, votaron en contra los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea. Cabe aclarar que en dichos precedentes se precisa que este criterio no implica el abandono del diverso adoptado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2008, en sesión de 27 de octubre de 2009, en la que sobreseyó dicha acción al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que en ese caso, si bien la norma impugnada se modificó, ello no alteraba las situaciones surgidas bajo la vigencia de una u otra norma, dado que no se modificó el tipo ni la sanción y nada impedía la impugnación del nuevo acto con la oportunidad que determina la ley aplicable, siendo que en los casos resueltos posteriormente —acciones 30/2010 y acumulada 31/2010 y, 33/2011—, si bien los nuevos actos legislativos tampoco alteraron la tipificación de las conductas, sí modificaron las sanciones pecuniarias que debían imponerse, por lo que si se hubiera sobreseydo respecto de dichas acciones, las conductas surgidas al amparo de las normas modificadas se juzgarían y se sancionarían conforme a ellas, esto es, de acuerdo con determinados artículos que establecían penas pecuniarias contrarias a la Constitución Federal.

- a) Si bien la regla general es que la declaratoria de invalidez que formula la Suprema Corte de Justicia de la Nación no libera al destinatario de las consecuencias que hayan podido o puedan derivar de su observancia durante su vigencia, en materia penal el efecto derogatorio de dicha declaración de invalidez puede retrotraerse al pasado, prevaleciendo los principios generales y disposiciones legales de esa materia.
- b) Uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a la aplicación de la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada puede estar reformada, modificada, derogada o abrogada, lo cierto es que sigue surtiendo efectos respecto de aquellos casos en los que el delito se cometió bajo su vigencia.
- c) Como la norma reformada, modificada, derogada o abrogada aún puede producir efectos jurídicos concretos, no se actualiza el supuesto de improcedencia por cesación de efectos, por lo que la Suprema Corte debe pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, a fin de hacer prevalecer la supremacía constitucional y los principios generales y disposiciones legales que rigen en la materia penal.

Todo lo anterior tiene aplicación en este caso ya que, como se ha señalado, si bien los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México impugnados, se derogaron mediante Decreto 192⁶, lo cierto es que la potencial declaratoria de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto, en la porción normativa correspondiente (que se analizará en el apartado siguiente) tendrá impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.

Por tanto, dado que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65 de la ley reglamentaria de la materia y tomando en cuenta que no se hicieron valer otras causas de improcedencia ni este órgano jurisdiccional advierte que pueda actualizarse alguna de oficio, lo procedente es analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis:

“Época: Décima Época

Registro: 2005882

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. IV/2014 (10a.)

Página: 227

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a

⁶ Publicado en el Periódico Oficial de la entidad de tres de febrero de dos mil diecisiete.

beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.”

SEXTO. Estudio de fondo. Este Tribunal Pleno encuentra que los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México, invaden las facultades legislativas exclusivas del Congreso de la Unión, concretamente las previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), párrafo primero de la Constitución Federal.

Ahora, el artículo 106 *quintus*, establece que la determinación de no ejercicio de la acción penal extingue la acción penal e impide la persecución por los hechos determinados respecto del imputado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona.

Por su parte, el artículo 192 señala que el plazo constitucional de setenta y dos horas para resolver la situación jurídica de un imputado detenido se computará a partir de que el Ministerio Público lo deje a su disposición en área de espera del establecimiento a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la cual deberá notificarle dicho ingreso de manera inmediata y por cualquier medio oficial al administrador del Juzgado.

De lo anterior, se aprecia que ambos preceptos regulan diferentes figuras jurídicas propias del procedimiento penal, como son, por un lado, la prescripción de la acción penal, y por otro, el cómputo del término constitucional para resolver la situación legal del imputado, aspectos medulares del proceso penal cuya regulación compete únicamente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), párrafo primero, de la Constitución Federal.

Por tanto, asiste la razón a la accionante cuando alega la inconstitucionalidad de los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México, por transgredir los artículos 14, 16, 19, párrafo primero y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso del Estado de México excedió su marco competencial al legislar en una materia respecto de la cual no está facultado, como es la relativa el procedimiento penal, lo cual se aprecia con nitidez de la sola lectura de los preceptos impugnados que establecen lo siguiente:

“Artículo 106 *quintus*. La determinación firme de no ejercicio de la acción penal extingue la acción penal e impide la persecución por los hechos determinados respecto del imputado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona.”

“Artículo 192. El plazo constitucional de setenta y dos horas para resolver la situación jurídica de un imputado detenido se computará a partir de que el Ministerio Público deje a su disposición al imputado en área de espera del establecimiento a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la cual deberá notificarle dicho ingreso de manera inmediata y por cualquier medio oficial al administrador del Juzgado.”

Por su parte, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aduce violado, prevé lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 2013)

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;

[...].”

La referida norma constitucional, en lo que 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 sobre esos temas.

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

La reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, 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; así 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 transformó 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 dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 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 (sic) los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de Derecho óptimo en su ejercicio.

(...)

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

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

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

En términos del régimen transitorio, 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 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; sin embargo, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

Por publicación de cinco de marzo de dos mil catorce, realizada en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales. En él se estableció que su entrada en vigor sería de manera gradual, sin que pudiese exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del Transitorio constitucional a que se hizo referencia; asimismo, del artículo Tercero Transitorio de dicho Código, se advierte que 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 de su inicio.

Ahora bien, sobre el tema materia de este asunto (invasión de la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal), este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015, en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, al analizar un diverso precepto de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se pronunció sobre la competencia para legislar en esa materia. Al respecto, sostuvo que las entidades federativas ya no podían expedir leyes en materia procesal penal, pues únicamente estaban facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero bajo ninguna circunstancia podían expedir legislación que regulara los procedimientos penales relativos al sistema acusatorio.

En esa ocasión, este Tribunal Pleno consideró que el objetivo de ese Código Nacional, de acuerdo con su artículo 2º, es el de establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, por lo que, todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales. Incluso, este Alto Tribunal sostuvo que ello no cambiaba por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se hubiese creado la Ley impugnada, se hubiese señalado que su finalidad fuera la de homologarla con lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En el caso particular, como se evidenció, los artículos impugnados regulan, respectivamente, cuestiones medulares del procedimiento penal, como son la prescripción de la acción penal y el cómputo del plazo constitucional para resolver la situación jurídica del imputado, que compete exclusivamente al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), párrafo primero, de la Constitución Federal.

En consecuencia, procede declarar la invalidez de los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México, combatidos en esta instancia, publicados en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

Al haber resultado fundados los conceptos de invalidez referidos a la incompetencia del Estado de México, para legislar en materia de procedimiento penal, habiendo tenido como consecuencia la invalidez de las porciones normativas, resulta innecesario el estudio de los argumentos dirigidos a la violación a los principios de certeza y de seguridad jurídica, contenidos en el artículo 19 constitucional, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**⁷

SÉPTIMO. Efectos. En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez de los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México, surtirá efectos retroactivos al diecisiete de junio de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el Decreto 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.

La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos, surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de México.

⁷ **“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 2004; Pág. 863. P./J. 37/2004.

Para el eficaz cumplimiento de la sentencia, se deberá notificar al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de México, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, a los tribunales colegiados especializados en materia penal y unitarios del Segundo Circuito, a los juzgados de distrito en el Estado de México, y a la Procuraduría General de Justicia de la misma entidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México, publicados en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, en la inteligencia de que esta declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de México.

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

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

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

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, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a los conceptos de invalidez 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, Cossío Díaz, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con reservas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con reservas, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek con reservas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutive tercero:

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.

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 precisados. Doy fe.

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

El Presidente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- La Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de quince fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia de diecinueve de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 59/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a veintiuno de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2016, FALLADA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 106 quintus del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México, por transgredir los artículos 14, 16, 19, párrafo primero y 73 fracción XIX, inciso C), de la Constitución Federal, porque el Congreso del Estado de México excedió su competencia al legislar en materia de procedimiento penal acusatorio la cual le corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

1. En el considerando quinto, el Tribunal Pleno estimó que no se actualiza el sobreseimiento solicitado previsto en el artículo 19, fracción V, con relación al diverso 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, en relación con el artículo 4 de la Ley Reglamentaria de la materia, este Alto Tribunal puede dar efectos retroactivos a las sentencias de invalidez que dicte en relación con la impugnación de normas legales de naturaleza penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente aplicados en los procesos penales respectivos.

En la sentencia se precisa que dado que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el artículo 65 de la ley reglamentaria de la materia y tomando en cuenta que no se hicieron valer otras causales de improcedencia ni este órgano jurisdiccional advierte que pueda actualizarse alguna de oficio, lo procedente es analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Respecto de este primer terma, me aparto de las consideraciones en que se sustenta. Estimo que la acción debió sobreseerse en relación con los artículos 106 quintus del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México.

Es un hecho notorio que mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de México el tres de febrero de dos mil dieciséis, se derogaron los artículos 106 quintus del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los dos del Estado de México, en consecuencia han cesado los efectos de las normas impugnadas.

Por tanto, estimo que se actualiza el sobreseimiento solicitado en los artículos antes mencionados, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal¹.

Considero que la reforma a este artículo constituye un nuevo acto legislativo bajo el criterio del Tribunal Pleno², pues fue producto de un proceso legislativo (criterio formal) y generó un verdadero cambio normativo.

Aunado a ello, reitero que no comparto el criterio mayoritario que no ha lugar a sobreseer por cesación cuando se impugna normas generales en materia penal, expresado en la tesis aislada P. IV/2014 (10a.), de rubro: "*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA*"³.

¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:[...] Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

"Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá explicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20."

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

² "Plasmado en la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro y texto: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."

³ "Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se

2. En el considerando sexto, el Tribunal Pleno determinó la invalidez de los artículos 106 quintus del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México. Por una parte el artículo 106⁴ quintus establece que la determinación de no ejercicio de la acción penal extingue la acción penal e impide la persecución por los hechos determinados respecto del imputado, salvo que sea por diversos acontecimientos o en contra de diferente persona.

Por cuanto al diverso artículo 192⁵ de la Ley Orgánica del Poder Judicial, señala que el plazo de setenta y dos horas para resolver la situación jurídica de un imputado detenido, se computará a partir de que el Ministerio Público lo deje a su disposición en el área de espera del establecimiento a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la cual deberá notificarle dicho ingreso de manera inmediata y por cualquier medio oficial al administrador del Juzgado.

El Tribunal Pleno estableció que esas disposiciones invaden las facultades legislativas exclusivas del Congreso de la Unión, concretamente previstas en el artículo 73 fracción XXI, inciso C), párrafo primero, de la Constitución Federal, en virtud de que solamente a éste le corresponde legislar en materia procedimental penal para todo el país.

A mayor abundamiento, se señaló que el artículo 192 impugnado también se aparta de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 19 constitucional, porque este último precepto prevé expresamente la manera de como se ha de realizar el cómputo para resolver la situación jurídica del imputado en forma distinta a como lo hace la norma cuestionada.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno; sin embargo formulo reserva en el sentido de que no es suficiente que el Código Nacional de Procedimientos Penales regule determinada institución, para considerar automáticamente que los estados carecen de facultades para legislar sobre ellas. Esto es así, pues el propio Código Nacional contiene disposiciones que reconocen ámbitos de competencia a las legislaturas locales. En todo caso, tendría que precisarse si las normas impugnadas se encontraban o no en esos ámbitos.

Lo anterior deriva lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014⁶, 106/2014⁷ y 107/2014⁸, en las que este Tribunal Pleno interpretó el artículo 73, fracción XXI, inciso C), constitucional⁹, y estableció que, de acuerdo con su contenido, el Congreso de la Unión es 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.

Se concluyó que a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de la reforma constitucional en la que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procesal penal, los Estados no pueden legislar al respecto, pues habían dejado de tener competencia sobre la materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas.

actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia." [Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 227. Registro: 2005882]."

⁴ "Artículo 106 quintus. La determinación firme de no ejercicio de la acción penal extingue la acción penal e impide la persecución por los hechos determinados respecto del imputado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona."

⁵ "Artículo 192. El plazo constitucional de setenta y dos horas para resolver la situación jurídica de un imputado detenido se computará a partir de que el Ministerio Público deje a su disposición al imputado en área de espera del establecimiento a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la cual deberá notificarle dicho ingreso de manera inmediata y por cualquier medio oficial al administrador del Juzgado."

⁶ Resuelta en sesión de 07 de julio de 2015, por unanimidad de votos.

⁷ Resuelta en sesión de 28 de marzo de 2016, por unanimidad de votos.

⁸ Resuelta en sesión de 20 de agosto de 2015, por unanimidad de votos.

⁹ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

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

También se precisó que hasta en tanto entre en vigor la legislación única podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha, lo que se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales¹⁰, conforme al cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encuentren en trámite continuarán su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento de su inicio.

Asimismo, se determinó que de acuerdo al artículo 2º, del Código Nacional de Procedimientos Penales¹¹, el objeto del código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, 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.

Por otro lado, se reconoció que en términos del octavo transitorio¹² del Código Nacional, la competencia de las entidades federativas se limita a la expedición de normas complementarias que resulten necesarias para su implementación, las cuales tienen un carácter instrumental.

En virtud de lo anterior, en reiteradas ocasiones he manifestado salvedad en el sentido de que la prohibición de que los Estados puedan legislar en algunas materias no es absoluta. Asimismo, en materia de protección de testigos, el artículo 367 del Código Nacional de Procedimientos Penales 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.

3. En el considerando séptimo, el fallo imprime efectos retroactivos a la invalidez al diecisiete de junio de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el Decreto legislativo, 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 Mexicanos¹³, en el que se faculta a la Suprema Corte de 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, 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.

¹⁰ "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."

¹¹ "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."

¹² "ARTÍCULO OCTAVO. Legislación complementaria

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

¹³ 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.

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 Sala¹⁴ y 2a./J. 87/2004 de la Segunda Sala¹⁵.

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 he expresado en el Tribunal Pleno, en este tipo de determinaciones respaldadas por una posición mayoritaria respecto de la cual disiento, me inclino por formular mi voto con reservas, en lugar de votar en contra, como en el caso ocurre en relación con el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma impugnada y los efectos retroactivos de la declaración de invalidez. Estoy convencido de que la seguridad jurídica y la certeza deben prevalecer sobre mi posicionamiento personal. Por tanto, cuando existe una consideración respaldada por un número suficiente de Ministros cercano a una mayoría, sea simple o calificada, me he inclinado por sumarme a esa posición para que se facilite el establecimiento del criterio como mayoritario, en el entendido de que mi respaldo se encuentra supeditado a que permanezca la integración que fijó el criterio y a que los Ministros que lo sostienen no cambien su posición.

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 diecinueve de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 59/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a veintiuno de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2016.

La ejecutoria analizó y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 106 *quintus*, del Código Penal, y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México, publicados en el periódico oficial de la entidad, el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, que disponen:

“Artículo 106 quintus. La determinación firme de no ejercicio de la acción penal extingue la acción penal e impide la persecución por los hechos determinados respecto del imputado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona.”

“Artículo 192. El plazo constitucional de setenta y dos horas para resolver la situación jurídica de un imputados detenido se computará a partir de que el Ministerio Público deje a su disposición al imputado en área de espera del establecimiento a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la cual deberá notificarle dicho ingreso de manera inmediata y por cualquier medio oficial al administrador del Juzgado”.

¹⁴ 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”. [Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Abril de 2011, página: 285, Registro digital: 162299].

¹⁵ 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”. [Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Julio de 2004, página: 415, Registro digital: 181024].

Ello, porque regulan cuestiones propias del proceso penal, a pesar de que la materia es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del inciso c), de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Federal; y por tanto, invaden su esfera de competencia.

Además, el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, contraviniendo el artículo 19 de la Constitución Federal, establece un momento distinto para que inicie el plazo constitucional de setenta y dos horas.

También estoy de acuerdo con que la invalidez de los numerales de referencia, tenga efectos retroactivos al diecisiete de junio de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el Decreto que contiene esos preceptos; y que dichos efectos se surtan una vez que el Poder Legislativo del Estado de México, sea notificado sobre los puntos resolutive del fallo; e incluso, que para el eficaz cumplimiento de la sentencia, se notifique al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de México, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, a los Tribunales Colegiados especializados en materia penal y Unitarios del Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de México, y a la Procuraduría General de Justicia la misma entidad.

Sin embargo, siguiendo el criterio que asumí al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2015, presentada bajo mi Ponencia y resuelta en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, estimo que además de lo anterior, se debió ordenar la reposición de los respectivos procedimientos que se hubieran iniciado con base en las normas declaradas inválidas; pues si las mismas se encuentran viciadas de origen, es precisamente la reposición del procedimiento lo que permitirá la correcta aplicación de la ley procesal local, o en su caso, el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, según resulte procedente.

La falta de esa precisión, hace que la ejecutoria incida, desde mi punto de vista, en un estado de incertidumbre jurídica que pudiera ser perjudicial, pues no podría justificarse la continuación de procedimientos sustanciados con base en las normas invalidadas; y considero que la decisión de su reposición, tampoco podría dejarse a elección del juzgador u operador jurídico que las esté aplicando.

Lo correcto es, desde mi punto de vista, que si una norma se declaró inválida, no hay forma de seguirla aplicando; así, el problema se presenta en aquéllos procedimientos que se encuentran en trámite, pues se podrían llegar a aplicar las normas declaradas inconstitucionales.

En ese orden de ideas, estimó que en esos casos, se debe ordenar la reposición de los respectivos procedimientos y sujetarlos a la lógica de la normatividad del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por las razones expuestas, es por lo que respetuosamente me permito emitir el presente **VOTO CONCURRENTE**.

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de diecinueve de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 59/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a veintiuno de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

●

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

ALEJANDRO LÓPEZ GONZÁLEZ, *Director General Adjunto*

Río Amazonas No. 62, Col. Cuauhtémoc, C.P. 06500, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación

Tel. 5093-3200, donde podrá acceder a nuestro menú de servicios

Dirección electrónica: www.dof.gob.mx

Impreso en Talleres Gráficos de México-México