

TERCERA SECCION
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 21/2016, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros José Ramón Cossío Díaz 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
21/2016**

**PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO: DANIEL ÁLVAREZ TOLEDO

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS los autos, para resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2016.

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que reclamó la invalidez del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en la porción normativa que dispone "*...únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público...*", expedido mediante decreto publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa, el veinte de febrero de dos mil dieciséis. El Decreto fue emitido por el Poder Legislativo y promulgado por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Puebla.
2. La representación social señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; y 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la Procuradora General de la República adujo lo siguiente:

a) Que el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla (Ley de la Fiscalía), en la porción normativa que dice: "*únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público*", viola los artículos 16, párrafo primero, y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General.

El precepto impugnado establece que la Agencia Estatal de Investigación tiene la función de recibir denuncias, haciendo la aclaración de que será *únicamente cuando por las circunstancias del caso no sea posible formularlas ante el Ministerio Público*. A partir de lo anterior, la accionante señala que las obligaciones que en términos del artículo 25, fracción I, de la Ley de la Fiscalía, corresponden a la Agencia Estatal de Investigación, son las que el artículo 3, fracción XI, del Código Nacional de Procedimientos Penales, asigna a la *policía de investigación*.

Por ello, considera que el Congreso del Estado de Puebla, al expedir la fracción I del artículo 25 de la Ley de la Fiscalía, vulnera la Constitución General en dos vertientes: i) formal, al desbordar su ámbito de facultades en detrimento de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir normas únicas de carácter *procedimental penal* que le fue reservada mediante el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución; y (ii) material, porque altera la fórmula contenida en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Al respecto, expone las razones por las cuales considera se actualizan dichas violaciones.

b) La accionante establece que el artículo 25, fracción I, de la Ley de la Fiscalía, en la porción normativa que dice: *“únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público”*, viola los artículos 14 y 16 constitucionales, porque genera confusión y una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, al tratarse de una norma que se refiere a la obligación de la policía para recibir denuncias de hechos que puedan ser constitutivos de delito; aspecto que ya fue establecido por la autoridad competente (Congreso de la Unión) en el Código Nacional de Procedimientos Penales y que de ningún modo cumple con los parámetros establecidos en dicho cuerpo normativo, propiciando inseguridad jurídica tanto a los justiciables como a los operadores de las normas.

En un plano fáctico, los policías de Puebla (investigadores ministeriales) estarán en la disyuntiva de si operar en términos de los artículos 132, fracción I, 221, 222 y 224 del Código Nacional de Procedimientos Penales y, por tanto, recibir las denuncias correspondientes; o en su caso, si como se lo señala la Ley de la Fiscalía, recibir las denuncias *“únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público”*, lo que dicho sea de paso genera un ámbito de arbitrariedad por triple vía: *primero*, debido a que no están determinadas “las circunstancias del caso” en las que la policía podría negarse a recibir la denuncia; *segundo*, porque la definición de tales circunstancias quedarán al arbitrio de lo que cada uno de los policías del Estado de Puebla considere; y *tercero*, porque este régimen excepcional en cuanto a la recepción de denuncias no hace sino obstaculizar el deber que todo ciudadano tiene de denunciar los hechos posiblemente constitutivos de delito, lo cual no sólo genera inseguridad jurídica, sino que desalienta el activismo social que en esta materia debe privar en toda sociedad democrática.

4. **TERCERO. Registro y turno.** Mediante proveído de dieciocho de marzo 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, al que correspondió el número **21/2016** y, por razón de turno, tocó fungir como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.
5. **CUARTO. Admisión.** Por auto de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, la Ministra instructora admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla, para que rindieran sus respectivos informes.
6. **QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** El Director General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, representante del Poder Legislativo de esa Entidad Federativa, rindió informe en el que manifestó lo siguiente:
 - a) Expuso las razones por las cuales el Congreso Estatal aprobó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla; enseguida, expresó que el artículo 25, fracción I, de la citada Ley, señala que las funciones que realizará la Agencia Estatal de Investigación son únicamente en *caso excepcional*, es decir, cuando de las circunstancias se desprenda que no existe la posibilidad de formular denuncias sobre hechos constitutivos del delito ante el Ministerio Público; que esta situación de ninguna manera puede entenderse como un acto procedimental en

materia penal, toda vez que dicho acto es un *acto administrativo de recepción de denuncia por excepción*. Señala que el procedimiento penal tiene su inicio ante la autoridad judicial, por lo que la actuación de la Agencia Estatal de Investigación se circunscribe a la materia administrativa, y no al procedimiento penal.

Por esa razón, considera que la porción normativa reclamada no invade la esfera de la competencia del Congreso de la Unión, ni viola los artículos 14 y 16 de la Constitución General, porque el Estado de Puebla se encuentra posibilitado para legislar en relación con la materia de atribuciones de la Fiscalía y de la Agencia Estatal de Investigación, a través de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

b) En refutación a los conceptos de invalidez expresados por la Procuradora General de la República, señala –esencialmente– que el primer concepto de invalidez es inoperante porque la porción normativa impugnada se refiere únicamente a casos de excepción que establecen las atribuciones de la Agencia Estatal de Investigación para recibir denuncias cuando no existe posibilidad de formularlas ante el Ministerio Público; insiste en que el acto de recepción de una denuncia no constituye un acto procedimental en materia penal, por ser un *acto administrativo de recepción de denuncia por excepción*. Para justificar su afirmación, transcribe en lo esencial el “Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal única” y expone las razones por las cuales considera que, en el caso, la legislatura poblana no invadió la esfera de competencias del Congreso de la Unión.

Sostiene que lo argumentado por la Procuradora General de la República en el segundo concepto de invalidez también es inoperante, pues la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, es una ley que establece las atribuciones administrativas de la Agencia Estatal de Investigación; y en el caso específico, se refiere a una actuación de la policía en el ámbito de una atribución meramente administrativa.

Insiste en que el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla no invade el ámbito de competencia reservado al Congreso de la Unión, pues no constituye una norma procedimental penal, ni se refiere a mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas o justicia penal para adolescentes.

Hace una distinción entre normas de carácter sustantivo y normas adjetivas o de naturaleza procedimental, para que a partir de ello establecer que en materia penal, una norma adjetiva es aquella que tiene una función meramente instrumental y regula el desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los fines del proceso, por lo que la porción normativa analizada –dice– no establece cómo debe realizarse una actividad, sino sólo enuncia una de las atribuciones con que cuentan los investigadores ministeriales, como miembros de la Agencia Estatal de Investigación.

7. SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. El Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Puebla, en representación del Ejecutivo Estatal, rindió informe en el que manifestó lo siguiente:

a) La expedición de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en específico, la porción normativa impugnada, no se contrapone a la competencia concedida al Congreso de la Unión, conforme el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General; y que la facultad para expedir dicha Ley también encuentra sustento en lo previsto por el artículo Octavo Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser complementaria de esta última.

b) Establece que la norma impugnada no genera violaciones formales ni materiales. Primero, porque, en su concepto, no se trata de una norma procedimental, ya que no regula el desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los fines del proceso penal, sino sólo enuncia una de las atribuciones de la Agencia Estatal de Investigación, por lo que no invade el ámbito de competencia reservada al Congreso de la Unión; asimismo, porque la Ley impugnada es complementaria del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues la facultad concedida a la Agencia Estatal de Investigación no impacta en lo absoluto en el proceso penal.

c) Aduce que la norma impugnada no genera violaciones materiales porque en ella no se establece una antinomia con lo regulado en el Código Nacional citado, ni modifica las reglas para la recepción de denuncias previstas en éste, pues el artículo 22 de dicho compendio establece que las denuncias deben presentarse ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la policía; es decir, el Código Nacional de Procedimientos Penales faculta a la policía a recibir denuncias en casos de urgencia, esto es, cuando no se pueda acudir al Ministerio Público.

8. **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de treinta de mayo de dos mil dieciséis, quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

9. **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 el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con la vigencia del inciso c), fracción II, del artículo 105 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 un parte del contenido normativo del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, con diversos preceptos de la Constitución General.
10. **SEGUNDO. Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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.
11. La Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, que contiene la fracción I del artículo 25 (impugnada por esta vía), fue publicada en el Periódico Oficial de esa Entidad, el sábado veinte de febrero de dos mil dieciséis¹. 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 domingo veintiuno de febrero al lunes veintiuno de marzo de dos mil dieciséis.**
12. En el caso, según consta en el sello asentado al reverso de la foja treinta y dos del expediente, **la demanda se presentó el viernes dieciocho de marzo 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 la presentación de la demanda es oportuna.

¹ Ver foja 38 del presente expediente.

13. **TERCERO. Legitimación.** La demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Arely Gómez González en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acreditó con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Presidente de la República.²
14. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable³, la Procuradora General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes estatales que contraríen el orden constitucional; luego, en el caso, dicha funcionaria promovió la acción en contra del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en la porción normativa que dispone “...únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público...”, y si ese precepto está inmerso en una ley de naturaleza estatal, es evidente que la actora tiene legitimación para impugnarlo.
15. Apoya esta conclusión la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001, de rubro: **“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”**⁴.
16. **CUARTO. Causales de improcedencia.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia; no obstante, este Tribunal Pleno advierte que el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla (precepto legal que será analizado en esta acción de inconstitucionalidad), se modificó mediante publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, eliminando precisamente la parte impugnada en este asunto, donde se establecía que: “...únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquellas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público...”
17. En efecto, el precepto impugnado establecía:
- “Artículo 25. Las funciones que realizará la Agencia Estatal de Investigación serán las siguientes:*
- I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine;*
- [...]
18. Por consecuencia del Decreto publicado el veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, el precepto impugnado establece:
- “Artículo 25. Las funciones que realizará la Agencia Estatal de Investigación serán las siguientes:*

² *Ibidem*, foja 35.

³ Norma vigente en virtud del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero del dos mil catorce, que dispone que la norma citada perderá vigencia en los siguientes términos:

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

Lo anterior, porque en el momento en que esta acción de inconstitucionalidad se inició, no se habían reunido las condiciones precisadas en la disposición transitoria para que el artículo 105, fracción II, inciso c), constitucional, perdiera su vigencia.

⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Periódico, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, Materia Constitucional, página 823, registro digital 188899.

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, debiendo informar al Ministerio Público competente por cualquier medio de las diligencias practicadas hasta el momento;

[...]

19. A pesar de esta modificación, este Tribunal Pleno considera que ello no da lugar a que se actualice la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia, relativa a la cesación de efectos del precepto impugnado, puesto que al ser una norma de *naturaleza penal*, opera la excepción constitucional y legal conforme a la cual, ante una eventual declaratoria de invalidez, ésta tendrá efectos retroactivos, por lo que no podría sostenerse la cesación de efectos de la norma impugnada.
20. En función de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que, a pesar de la modificación que sufrió dicha porción normativa mediante el Decreto de veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, en el caso, no se actualiza la causa de improcedencia citada.
21. No habiendo diversa causal de improcedencia advertida de oficio por este Tribunal Pleno, se procede al estudio del fondo del asunto.
22. **QUINTO. Estudio.** En el primer concepto de invalidez la Procuradora General de la República aduce que el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en la porción normativa que dispone “...únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público...”, es inconstitucional, en virtud de que invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que en su concepto, dicha norma pretende regular cuestiones propias del proceso penal, a pesar de que la legislatura estatal, por disposición constitucional, carece de atribuciones para legislar sobre esta materia.
23. Es **fundado** este argumento, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.
24. El artículo impugnado establece lo siguiente:

“Artículo 25. Las funciones que realizará la Agencia Estatal de Investigación serán las siguientes:

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine;

[...]

Énfasis añadido.

25. 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:

[...]

XXI.- Para expedir:

[...]

(REFORMADO, D.O.F. 2 DE JULIO DE 2015)

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;

[...]”.

Énfasis añadido.

26. Cabe señalar que esta disposición ha sido modificada por última ocasión mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil quince, en cuyo primer párrafo del inciso c), sólo se agregó: “...*justicia penal para adolescentes...*”; asimismo, mediante Decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en el mismo órgano de difusión, se agregó: “...*en materia penal...*”; por lo que es a la luz de este texto que deben estudiarse los conceptos de invalidez, en conformidad con la jurisprudencia P./ J. 12/2002, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER**”.⁵
27. 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.
28. 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.
29. 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.

⁵ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, Materia Constitucional, página 418, registro digital 187883.

[...]

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, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

Contar con un sistema procesal penal que 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 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.”*

- 30.** 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, había quedado a discreción de cada autoridad local.

31. En términos del régimen transitorio⁶, 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.
32. 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.
33. 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 referencia⁷; asimismo, del artículo Tercero Transitorio de dicho Código⁸, 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 del inicio de los mismos.
34. 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 quince⁹, al analizar 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.

⁶ 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.”

⁷ 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.”

⁸ **“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.”

⁹ Aprobado en el estudio de fondo, 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.

35. 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 delitos¹⁰, 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 locales¹¹. 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.
36. A partir de lo anterior, lo que habrá que responder es si el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en la parte que dispone “...únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público...” ¿regula un acto que se enmarca dentro del procedimiento penal acusatorio? De ser así, la porción normativa impugnada deberá declararse inválida, por invadir la esfera de competencias del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
37. Para responder esta interrogante, habrá que acudir al contenido normativo del artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece las distintas etapas de las que se compone el procedimiento penal de corte acusatorio.

TÍTULO II

PROCEDIMIENTO ORDINARIO

CAPÍTULO ÚNICO

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

“Artículo 211. Etapas del procedimiento penal

El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:

I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:

a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e

b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;

II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.

¹⁰ **“Artículo 2o. Objeto del Código**

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

¹¹ **“Artículo 1o. Ámbito de aplicación**

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

La investigación no se interrumpe ni se suspende durante el tiempo en que se lleve a cabo la audiencia inicial hasta su conclusión o durante la víspera de la ejecución de una orden de aprehensión. El ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación.

El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme”.

Énfasis añadido.

38. Del precepto transcrito se obtiene que el procedimiento penal acusatorio se compone de tres etapas: investigación, intermedia y de juicio. Lo anterior se esquematiza en el cuadro siguiente:

Etapa de investigación	Etapa intermedia o de preparación del juicio	Etapa de juicio oral
<p>Se compone de dos fases:</p> <p>Fase de investigación inicial: que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, y</p> <p>Fase de investigación complementaria: que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación.</p>	<p>Comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio.</p> <p>Se compone de tres elementos:</p> <p>a) Fase escrita: acusación.</p> <p>b) Fase oral: audiencia intermedia.</p> <p>c) Auto de apertura a juicio oral.</p>	<p>Comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.</p> <p>En esta se lleva a cabo la audiencia de juicio oral.</p>

39. La etapa de investigación inicial, como se ve, comienza con la presentación de la *denuncia, querrela u otro requisito equivalente* y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación; esta etapa tiene por objeto que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño¹².
40. Ahora, a través de la denuncia penal, cualquier persona, *ofendida o no con la infracción*, pone en conocimiento de la autoridad correspondiente un hecho delictivo, con expresión de los hechos que le consten. Se trata de un acto constitutivo y propulsor de la actividad estatal en cuanto vincula al titular de la acción penal –*la Fiscalía General*– a ejercerla con el propósito de investigar la perpetración de un hecho punible.
41. En términos del artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la policía tiene la obligación de recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas¹³; actuación que, sin duda, se encuentra dentro de las etapas que componen al procedimiento penal acusatorio, al constituir el principio de la indagación ministerial (fase inicial).

¹² Artículo 213 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹³ **Artículo 132.** Obligaciones del Policía

El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

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

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;

[...]

42. Al ser así, este Tribunal Pleno determina que el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en la porción normativa que dispone “...únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público...” debe declararse inválida. La razón de ello es que el Congreso del Estado de Puebla legisló sobre aspectos del procedimiento penal acusatorio, es decir, sobre las autoridades que están facultadas para recibir la *notitia criminis* de un hecho probablemente constitutivo de delito; y ello –desde luego– es contrario a la doctrina asumida por este Tribunal Pleno, que ha considerado que, a partir de la reforma constitucional que entró en vigor el nueve de octubre de dos mil trece, los aspectos en materia procedimental penal, no pueden ser reguladas por las legislaturas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional de Procedimientos Penales es de observancia general en toda la República.
43. A esta conclusión se arriba a pesar de que la porción normativa impugnada no se encuentra en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, puesto que es evidente que se refiere a aspectos reservados al Código Nacional, como lo es la recepción de una denuncia, invadiendo la competencia del Congreso de la Unión.
44. Adicionalmente, el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en la porción normativa que dispone que “...únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público...”, no puede considerarse norma complementaria que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos de su artículo Octavo Transitorio¹⁴; pues de su contenido, se advierte que el precepto impugnado señala la forma en cómo puede recibirse una denuncia de hechos en materia penal, aspecto éste que, como se verá *infra*, ya se encuentra regulado en el aludido código procedimental.
45. En efecto, en el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se regulan los aspectos relativos a la actuación de la policía dentro del procedimiento penal acusatorio, una de ellas, la de recibir la noticia criminal de los hechos presuntamente delictuosos.

CAPÍTULO VI

POLICÍA

“Artículo 132. Obligaciones del Policía

El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

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

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;

[...]

Énfasis añadido.

¹⁴ **“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.”

46. Así, de acuerdo con la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo Segundo Transitorio), la cual 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, las entidades federativas ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, ya que 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 procedimientos penales relativos al sistema acusatorio.
47. La porción normativa impugnada fue emitida con posterioridad a esa reforma constitucional y, además, posterior a la data en la que el código procesal citado entró en vigor en el Estado de Puebla¹⁵; pues el Decreto que contiene el precepto impugnado se publicó en el periódico oficial estatal, el veinte de febrero de dos mil dieciséis; esto es, posterior a la reforma de que se habla y estando ya vigente el Código Nacional de Procedimientos Penales.
48. Por lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en la porción normativa que dispone que “...*únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público...*”.
49. Al haber resultado fundado el primer concepto de invalidez, referido a la incompetencia del Estado de Puebla para legislar en la materia, habiendo tenido como consecuencia la invalidez del precepto combatido, resulta innecesario el estudio del segundo concepto de invalidez, 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.**”¹⁶
50. **SEXTO. Extensión de la declaratoria de invalidez.** Dado que es criterio mayoritario de este Tribunal Pleno que también por extensión debe declararse la invalidez de todos aquellos preceptos que actualicen el mismo vicio de inconstitucionalidad que el impugnado, entonces, lo procedente es declarar también la invalidez del resto del artículo 25, acápite, fracciones I, en las porciones normativas ‘*Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos*’ y ‘*al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine*’, y de la II a la XV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, pues no obstante que no fue impugnado en su totalidad, contiene normas que regulan aspectos del procedimiento penal acusatorio, como lo son las actuaciones que debe realizar la “policía” en la etapa de la investigación inicial dentro del procedimiento penal acusatorio.
51. *El contenido íntegro del precepto citado es el siguiente:*
- “Artículo 25.** *Las funciones que realizará la Agencia Estatal de Investigación serán las siguientes:*
- I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, (únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público)***¹⁷, *al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine;*

¹⁵ El Código Nacional de Procedimientos penales entró en vigor en el Estado de Puebla el veinticuatro de noviembre de dos mil catorce, según la Declaratoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de septiembre del mismo año.

¹⁶ *Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776.*

¹⁷ Lo que está entre paréntesis ya fue declarado inválido en el párrafo que antecede.

II. Verificar la información de las denuncias que le sean presentadas cuando éstas no sean lo suficientemente claras o la fuente no esté identificada, e informará al Ministerio Público para que, en su caso, le dé trámite legal o la deseche de plano;

III. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público;

IV. Efectuar las detenciones en los casos del artículo 16 de la Constitución General;

V. Participar en la investigación de los delitos, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, observando las disposiciones constitucionales y legales aplicables;

VI. Cuando se haya detenido a alguna persona, conducirlo inmediatamente al Ministerio Público, debiendo elaborar un informe policial homologado;

VII. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora alguna, a las personas detenidas y los bienes que se encuentren bajo su custodia, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;

VIII. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. Las unidades de la Agencia Estatal de Investigación facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme a las instrucciones de éste y en términos de las disposiciones aplicables;

IX. Proponer al Ministerio Público que requiera a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación, cuando se trate de aquéllos que sólo pueda solicitar por conducto de éste;

X. Dejar constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de éstas. Durante el curso de la investigación deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma, y rendirlos al Ministerio Público o al titular de la unidad de investigación que corresponda, sin perjuicio de los informes que éstos le requieran;

XI. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:

a) Prestarles protección y auxilio inmediato;

b) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;

c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendentes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;

d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y/u ofendido aporten en el momento de la intervención policial y remitirlos de inmediato al Ministerio Público encargado del asunto para que éste acuerde lo conducente;

e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos; e

f) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen.

- XII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones;*
- XIII. Informar a la persona al momento de su detención sobre los derechos que en su favor establece la Constitución General;*
- XIV. Ejercer las facultades que le confiere el Código Nacional de Procedimientos Penales; y*
- XV. Las que le señalen los demás ordenamientos legales aplicables”.*
52. La declaratoria de invalidez por extensión se encuentra justificada, en la medida de que los supuestos contenidos en el artículo transcrito, ya están regulados en el diverso 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que prevé lo siguiente:

CAPÍTULO VI

POLICÍA

“Artículo 132. Obligaciones del Policía

El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

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

- I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;*
- II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación;*
- III. Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber a la persona detenida los derechos que ésta le otorga;*
- IV. Impedir que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores. Especialmente estará obligada a realizar todos los actos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos de los gobernados a quienes tiene la obligación de proteger;*
- V. Actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos;*
- VI. Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables;*
- VII. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial, deberá solicitarla a través del Ministerio Público;*
- VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios. En su caso deberá dar aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público conforme a las disposiciones previstas en este Código y en la legislación aplicable;*

- IX. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos, en los términos de la fracción anterior;*
- X. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación;*
- XI. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;*
- XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:*
- a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables;*
 - b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen;*
 - c) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, y*
 - d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica;*
- XIII. Dar cumplimiento a los mandamientos ministeriales y jurisdiccionales que les sean instruidos;*
- XIV. Emitir el informe policial y demás documentos, de conformidad con las disposiciones aplicables. Para tal efecto se podrá apoyar en los conocimientos que resulten necesarios, sin que ello tenga el carácter de informes periciales, y*
- XV. Las demás que le confieran este Código y otras disposiciones aplicables”.*
- 53.** Adicionalmente, este Tribunal Pleno considera que debe declararse la invalidez de los artículos 6 y 20 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, pues de la misma forma son atribuciones que ya están reguladas en el citado Código Nacional. Los preceptos legales citados establecen lo siguiente:
- “ARTÍCULO 6. Son facultades del Ministerio Público las siguientes:*
- I. Velar por el respeto de los derechos humanos de todas las personas, reconocidos en la Constitución General, los Tratados Internacionales ratificados por el Estado mexicano y la Constitución del Estado, en la esfera de su competencia;*
 - II. Iniciar la investigación que corresponda, de oficio o a petición de parte, cuando tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la ley señale como delito, recabando en su caso la denuncia, querrela o requisito equivalente que establezca la ley;*
 - III. Formalizar la detención de los probables responsables de la comisión de delitos en caso de flagrancia, y en casos urgentes, en los términos previstos en la Constitución General;*
 - IV. Informar a la víctima u ofendido del delito, desde el momento en que se presente o comparezca ante él, los derechos que en su favor reconoce la Constitución General, la Constitución del Estado, los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y las demás disposiciones jurídicas aplicables;*

V. Ejercer la conducción y mando, en los términos previstos en el tercer párrafo del artículo 95 de la Constitución del Estado, de las policías o investigadores ministeriales en la investigación de los delitos;

VI. Recibir sin demora las denuncias por la desaparición de personas y dictar las órdenes y medidas para su búsqueda y localización;

VII. Ordenar la realización de los actos de investigación y la recolección de indicios y medios de prueba para el esclarecimiento del hecho delictivo; verificando la aplicación de los protocolos para la preservación y procesamiento de indicios;

VIII. Realizar el aseguramiento de bienes, instrumentos, sustancias, huellas y objetos relacionados con el hecho delictuoso, dispositivos, medios de almacenamiento electrónico y sistemas de información en general que puedan constituir dato de prueba y en términos de las disposiciones aplicables declarar su abandono en favor del Estado y participar en la disposición final de los mismos;

IX. Requerir informes o documentación a otras autoridades o a particulares, así como solicitar la práctica de peritajes y de diligencias para la obtención de medios de prueba;

X. Recabar las pruebas conducentes a fin de acreditar, determinar y cuantificar el daño de la víctima;

XI. Rendir los informes necesarios para la justificación de gastos no comprobables ejercidos durante el desarrollo de una investigación;

XII. Solicitar al órgano jurisdiccional la autorización de actos de investigación y demás actuaciones, cuando así lo requieran las leyes aplicables;

XIII. Ordenar la detención y la retención de los imputados cuando resulte procedente en los términos de la Constitución del Estado y las leyes, así como poner a disposición del órgano jurisdiccional a las personas detenidas dentro de los plazos legales y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

XIV. Informar y facilitar a los detenidos de nacionalidad extranjera el ejercicio del derecho a recibir asistencia consular por las embajadas o consulados, comunicando a la representación diplomática la situación jurídica del detenido;

XV. Dictar las medidas necesarias para que la víctima o el inculpado reciban atención médica de emergencia;

XVI. Poner a disposición de la autoridad competente a los inimputables mayores de edad a quien se deban aplicar medidas de seguridad ejercitando las acciones correspondientes;

XVII. Realizar las funciones a que se refiere el artículo 18 de la Constitución General respecto de las personas menores de dieciocho años a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

En todos los procedimientos en que intervenga, el Ministerio Público deberá atender prioritariamente el interés superior del niño. Esta atención comprenderá como mínimo las acciones siguientes:

a) Ordenar las medidas administrativas tendientes a la protección física, psicológica y para el sano desarrollo del niño y la niña, y solicitarlas en juicio velando por su efectiva ejecución;

b) *Asumir y ejercer la representación legal del niño o la niña que carezcan de ella, o si se desconoce si la tienen;*

c) *Representar legalmente al niño y la niña afectados o impedidos en sus derechos por quien legalmente los represente o tenga obligación de protegerlos;*

d) *Si su edad lo permite, procurar que los niños y las niñas tengan oportunidad procesal para expresar su opinión por sí mismos de manera libre; y*

e) *Verificar periódicamente, a través de los dictámenes periciales correspondientes, el sano desarrollo físico, mental y social del menor relacionado con algún procedimiento penal, incluidos los que se encuentren bajo la patria potestad, tutela o custodia del inculpado;*

XVIII. Ejercer o desistirse de la acción penal, así como aplicar criterios de oportunidad o solicitar la suspensión condicional del proceso o la apertura del procedimiento abreviado de conformidad con lo dispuesto en la legislación aplicable;

XIX. Solicitar la cancelación de órdenes de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, así como la reclasificación de la conducta o hecho por el cual se haya ejercido la acción penal;

XX. Solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito;

XXI. Proporcionar el auxilio a víctimas, ofendidos, testigos y demás sujetos en el procedimiento penal y promover las acciones necesarias para que se provea su seguridad;

XXII. Brindar las medidas de protección necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado o intervenir en otras diligencias, sin riesgo para ellos;

XXIII. Promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal en los términos de esta Ley, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y los lineamientos institucionales que al efecto establezca el Fiscal General;

XXIV. Registrar y dar seguimiento a los casos en que la víctima haya optado por alguna de las vías de solución alterna de conflictos;

XXV. Solicitar las providencias precautorias y medidas cautelares aplicables al imputado en el proceso, y promover su cumplimiento;

XXVI. Solicitar al órgano jurisdiccional la sustitución de la prisión preventiva oficiosa por otra medida cautelar, previa autorización del Fiscal General o del servidor público en quien delegue esta facultad;

XXVII. Solicitar a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan;

XXVIII. Intervenir en representación de la sociedad en el procedimiento de ejecución de las sanciones penales y medidas de seguridad;

XXIX. Intervenir en la extradición, entrega o traslado de imputados, procesados o sentenciados, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como en cumplimiento de los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte;

XXX. Solicitar y, en su caso, proporcionar la asistencia jurídica internacional que le sea requerida de conformidad con los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte y lo dispuesto en la legislación aplicable;

XXXI. Vigilar el cumplimiento de los deberes que a su cargo establece la Ley General de Víctimas y la Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Puebla;

XXXII. Preparar, ejercitar la acción penal y ser parte en el procedimiento de extinción de dominio ante el Juez competente, en términos de la ley de la materia, previo nombramiento especial para tal fin;

XXXIII. En los casos en que proceda, expedir constancias de la denuncia por la pérdida o extravío de objetos o documentos, sin prejuzgar de la veracidad de los hechos asentados;

XXXIV. Previo cotejo, certificar la autenticidad de las copias de los documentos materia de su competencia que obren en sus archivos;

XXXV. Recibir a los usuarios, registrar la información que proporcionen, orientarlos y canalizarlos al área de mejor resolución dentro del sistema de justicia penal acusatorio, otras instancias gubernamentales o incluso no gubernamentales, privilegiando la aplicación de mecanismos alternativos en materia penal;

XXXVI. Propiciar acuerdos reparatorios resultado de la sustanciación de mecanismos alternativos para la solución de conflictos en materia penal y en su caso aprobarlos en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales;

XXXVII. Poner en conocimiento de la autoridad administrativa correspondiente, las quejas o denuncias formuladas por particulares, respecto de irregularidades o hechos que no constituyan delito, informándoles sobre su tramitación legal; y

XXXVIII. Las demás que determinen otros ordenamientos”.

“ARTÍCULO 20. Además de las previstas en los artículos anteriores, son facultades del Fiscal General:

I. Suscribir todos los instrumentos jurídicos que se deriven y sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

II. Supervisar la aplicación de los criterios que al seno de las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia y de Secretarios de Seguridad Pública, se emitan para la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, capacitación, profesionalización, evaluación, reconocimiento, certificación y registro ministerial, pericial y policial; así como régimen disciplinario policial;

III. Formular la acusación y las conclusiones, cuando el agente del Ministerio Público correspondiente no lo haya realizado en términos de las disposiciones jurídicas aplicables en materia procesal penal;

IV. Autorizar el no ejercicio de la acción penal;

V. Autorizar la solicitud de la cancelación de órdenes de aprehensión;

VI. Autorizar el desistimiento de la acción penal y la solicitud de no imponer la prisión preventiva oficiosa;

VII. Resolver la petición de sobreseimiento conforme a las disposiciones aplicables;

VIII. Solicitar y recibir de los concesionarios de telecomunicaciones, así como de los autorizados y proveedores de servicios de aplicación y contenido, la localización geográfica en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil y los datos conservados, en los términos de las disposiciones aplicables;

IX. Solicitar al órgano jurisdiccional federal que corresponda, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas;

X. Autorizar la aplicación de criterios de oportunidad en términos de la legislación aplicable;

XI. Autorizar la infiltración de agentes para investigaciones así como los actos de entrega vigilada y las operaciones encubiertas previstos en la ley;

XII. Establecer mediante Acuerdo, los lineamientos para otorgar la libertad provisional bajo caución, resolver el no ejercicio de la acción penal, solicitar la cancelación de órdenes de aprehensión, reaprehensión y comparecencia; el desistimiento, el sobreseimiento parcial o total, la suspensión del proceso, así como cualquier otro acto de autoridad que determine;

XIII. Solicitar información a las entidades que integran el sistema financiero de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XIV. Dispensar la práctica de la necropsia, cuando la muerte de la persona no sea constitutiva de delito y tratándose de delitos culposos, cuando sea evidente la causa que la originó;

XV. Otorgar estímulos por productividad, riesgo o desempeño a los servidores públicos de la Fiscalía General;

XVI. Imponer al personal de la Fiscalía General, las sanciones que procedan por incurrir en causas de responsabilidad o incumplimiento de obligaciones;

XVII. Emitir las disposiciones normativas relativas a obra pública, administración y adquisición de bienes, contratación de servicios, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles; registro y control del patrimonio; control, resguardo y enajenación de bienes asegurados; planeación, presupuestación, programación y evaluación con base en resultados, constitución y operación de Fondos, así como la normatividad necesaria para el adecuado funcionamiento de la Fiscalía General;

XVIII. Participar en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública o de cualquier otro sistema u órgano colegiado donde la ley prevea su participación;

XIX. Suscribir convenios de colaboración en materia de capacitación, investigación de delitos o en cualquier otra materia, que resulten necesarios o convenientes para el cumplimiento de sus funciones;

XX. Promover la homologación de los sistemas de compilación, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información para la investigación científica de los delitos;

XXI. Coordinar y supervisar el suministro, intercambio, sistematización, consulta, análisis y actualización de la información que se genere en la Fiscalía General en materia de procuración de justicia, a través de los sistemas e instrumentos tecnológicos que correspondan;

XXII. Instruir la aplicación de los criterios formulados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública para los Programas Nacionales de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública, con respecto a la policía que ejerce función de investigación de delitos;

XXIII. Vigilar la aplicación de los Programas Rectores de Profesionalización de las Instituciones de Procuración de Justicia y Policiales, en términos de los criterios emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

XXIV. Conocer los resultados de los procesos de Evaluación y Control de Confianza y determinar lo conducente para fortalecer los márgenes de seguridad, confiabilidad, eficiencia y competencia del personal de la Fiscalía General; y

XXV. Las demás que prevean otras disposiciones jurídicas aplicables.

Las facultades previstas en esta u otras leyes podrán delegarse en los servidores públicos que el Fiscal General determine mediante acuerdo, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente”.

- 54.** En consecuencia, siendo el criterio de este Tribunal Pleno que todos los aspectos en materia procedimental penal, no pueden ser parte de las normas estatales, *ni siquiera en forma de reiteración*, en tanto que dicho Código Nacional es de observancia general en toda la República; este Tribunal Pleno concluye que el legislador del Estado de Puebla, al regular también la actuación que la policía tendrá dentro del procedimiento penal acusatorio, invadió la esfera de facultades del Congreso de la Unión; de ahí que como se anticipó, este Tribunal Pleno considere procedente declarar la invalidez por extensión de los artículos 6, 20 y 25, acápites, fracciones I, en las porciones normativas *‘Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos’* y *‘al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine’*, y de la II a la XV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.
- 55. 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 6, 20 y 25, acápites, fracciones I, en las porciones normativas *‘Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos’* y *‘al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine’*, y de la II a la XV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, surtirá efectos retroactivos al veintiuno de febrero de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el Decreto que contiene dicho precepto, 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.
- 56.** 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 Puebla.
- 57.** Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Sexto Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General de esa Entidad Federativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 25, fracción I, en la porción normativa *‘únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público’*, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, expedido mediante decreto publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa, el veinte de febrero de dos mil dieciséis.

TERCERO. Por extensión, se declara la invalidez de los artículos 6, 20 y 25, acápite, fracciones I, en las porciones normativas 'Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos' y 'al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine', y de la II a la XV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, expedidos mediante decreto publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa, el veinte de febrero de dos mil dieciséis.

CUARTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Periódico Oficial del Estado de Puebla y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con reservas en el apartado de procedencia, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas en el apartado de procedencia, 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 la procedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, por la invalidez total de la fracción I, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 25, fracción I, en la porción normativa "únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la extensión de la declaratoria de invalidez, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 6 y 20 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la extensión de la declaratoria de invalidez, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 25, acápite, fracciones I, en las porciones normativas "Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos" y "al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine", y de la II a la XV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. obligado por el criterio mayoritario, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez surtirá efectos retroactivos al veintiuno de febrero de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado. Los señores Ministros Luna Ramos y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo por la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, Medina Mora I. obligado por el criterio mayoritario y por la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, 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 y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de la mención a la retroactividad, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. obligado por el criterio mayoritario, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Puebla. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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 nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., obligado por el criterio mayoritario, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Sexto Circuito a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General de esa entidad Federativa. Los señores Ministros Cossío Díaz y Piña Hernández votaron en contra.

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

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Ministra 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.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 21/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de marzo de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2016**I. Antecedentes**

1. En sesión pública celebrada el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 21/2016, en el sentido de declararla procedente y fundada, así como decretar la invalidez de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

II. Razones de disenso

2. Aun cuando voté a favor de la declaratoria de invalidez, me separé de algunas consideraciones que sustentaron la sentencia, por lo siguiente:
3. No comparto la afirmación contenida en el párrafo 39 de la ejecutoria, donde se indica que la investigación inicial tiene como objetivo recabar datos de prueba para acreditar la acusación. Lo anterior porque considero que en el caso debió precisarse que la etapa de investigación se divide en dos fases: la investigación inicial y la complementaria, y en el caso de la primera los datos de prueba recabados son para sustentar la imputación y la solicitud de vinculación a proceso; mientras que los medios de prueba que se recaben en la segunda fase, sí serán para sustentar la acusación.
4. Por otra parte, estimo que el análisis de la acción de inconstitucionalidad debe efectuarse sólo a la luz del artículo 73 de la Constitución Federal y no en relación con lo que disponga el Código Nacional de Procedimientos Penales.
5. Por lo expuesto, aun cuando estoy de acuerdo con el sentido de la decisión, me separo de las consideraciones apuntadas.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de una foja útil, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la sentencia de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 21/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de marzo de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2016, FALLADA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE VEINTIOCHO DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno decidió declarar la invalidez del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en la porción normativa que dispone “...únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público...”, expedido mediante decreto publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa, el veinte de febrero de dos mil dieciséis. Asimismo, se declaró la invalidez por extensión los artículos 6, 20 y 25, acápites fracciones I (en su parte restante) a XV, de la ley mencionada.

La razón principal de la invalidez radica en la incompetencia del Estado de Puebla para legislar en materia procesal penal, lo cual resulta contrario al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

En primer lugar, reitero mi reserva en relación con dos temas que se sustentan en criterios mayoritarios que he votado en contra. En el considerando cuarto se establece que a pesar de que el artículo 25, fracción I, de la ley impugnada fue reformado mediante decreto publicado el veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, ello no motiva el sobreseimiento por cesación efectos, dado que se trata de una norma de naturaleza penal. Por otra parte, se imprimen efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez.

No comparto ambas decisiones, pues el hecho de que la impugnación verse sobre la materia penal, ello modifica la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, que se refiere a un control abstracto de las normas. En ese sentido, si la norma general ya no está en vigor o sufrió un cambio sustancial, he sostenido que debe sobreseerse la acción, y en el caso de invalidez de normas, la declaración no puede ser en sí misma retroactiva. Lo anterior, a pesar de que se trate de leyes emitidas en materia penal.

En ambos temas, como lo he expresado en el Tribunal Pleno, estoy convencido de que la seguridad jurídica y la certeza en las consideraciones son elementos que prevalecen sobre mi posicionamiento personal. Por tal razón, 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, y expreso mi oposición como una reserva.

Asimismo, formulo reserva respecto de lo afirmado en el considerando quinto, en el que se sostiene que en materia de investigación, procesamiento y sanción de los delitos, las normas estatales ni siquiera en forma de reiteración pueden abordar el contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En relación con esa afirmación absoluta, manifiesto mi reserva, pues en la materia procesal penal existen aspectos en los que se han reconocido ámbitos de competencia a las legislaturas locales, sea en el régimen transitorio para facilitar la implementación de la reforma penal, sea en el aspecto orgánica, o como medidas complementarias de protección de los sujetos intervinientes en el proceso penal.

En cuanto a este asunto, si bien coincido con la determinación de invalidez del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en la porción normativa que dispone “...únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público...”, me separo de las razones en que se sustenta la extensión de los efectos de esa invalidez a los demás preceptos que se mencionan en el resolutivo tercero.

En efecto, el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla, en sus diversas fracciones un catálogo de actos a que está facultada u obligada a la Agencia Estatal de Investigación del Estado de Puebla en relación con la realización de hechos posiblemente constitutivos de delitos. A su vez, el artículo 6 de esa ley establece las atribuciones del Ministerio Público, y el 20, las del Fiscal General. Considero que las fracciones restantes de dicha norma escapan del ámbito procedimental penal, en cambio contienen previsiones de tipo orgánico o complementario del sistema procesal penal acusatorio en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales¹, al asignar funciones en la investigación de delitos a los diferentes órganos competentes del Estado de Puebla.

En consecuencia, la invalidez por extensión no participa de las razones que motivaron la inconstitucionalidad decidida respecto de la norma impugnada, porque los Estados sí tienen competencia para emitir normas complementarias, entre ellas las de tipo orgánico que sean necesarias para implementar el sistema de justicia penal. En todo caso, de existir en alguna de esas facultades una regulación de tipo procesal, que modificara los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, debió emitirse la consideración específica correspondiente.

Así, aunque pudiera coincidir con la invalidez de alguna o algunas de las porciones normativas que se contienen en los artículos mencionados, no participo del criterio absoluto en el que se basó esa decisión, y por ello emito mi voto con reservas.

Atentamente

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

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 la original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en relación con la sentencia de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 21/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de marzo de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

¹ 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.