

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 117/2015.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
117/2015
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

Rúbrica.

COTEJÓ

Rúbrica.

SECRETARIA: PATRICIA DEL ARENAL URUETA

COLABORADORA: MIRIAM ITZEL HERNÁNDEZ DELGADO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al catorce de marzo de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 117/2015, promovida por la Procuradora General de la República en contra del artículo 10, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, en la porción normativa que faculta al Fiscal General a dispensar la práctica de una necropsia “tratándose de delitos culposos, cuando sea evidente la causa que la originó”. Esta norma fue promulgada mediante el Decreto 1326, publicado en el periódico oficial de la entidad el seis de octubre de dos mil quince¹.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El cuatro de noviembre de dos mil quince, mediante escrito exhibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió la presente acción de inconstitucionalidad.
2. El cinco de noviembre de dos mil quince, la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo el escrito por recibido. Ordenó formar, registrar el expediente con el número 117/2015 y éste fue turnado al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento².
3. El seis de noviembre de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la demanda, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que, como autoridades demandadas, rindieran sus respectivos informes dentro del plazo de quince días hábiles³. Este acuerdo se notificó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca el día dieciocho de noviembre de dos mil quince⁴.
4. **Conceptos de invalidez.** La Procuradora General de la República hizo valer una serie de argumentos en relación con la naturaleza constitucional del Código Nacional de Procedimientos Penales y formuló dos conceptos de invalidez. Esta es una síntesis de sus principales alegatos:
 - En un apartado que titula como “antecedentes”, la parte actora busca hacer un recuento sobre la jurisprudencia de la Suprema Corte en relación con las características de los órdenes jurídicos municipales, locales, del entonces Distrito Federal y el Federal. Habla sobre el federalismo cooperativo y señala que las leyes generales guardan una relación de jerarquía con las leyes federales y las locales, pues desarrollan el orden jurídico constitucional al atribuir competencias y facultades concurrentes.

¹ **Artículo 10.** Son facultades y obligaciones del Fiscal General las siguientes:

[...]

XVI. 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 [...]

² Cuaderno de Acción de Inconstitucionalidad 117/2015, hoja 44.

³ *Ibidem*, hojas 45 a 47.

⁴ *Ibidem*, hojas 63 y 65.

- A su juicio, en materia procesal penal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estableció la posibilidad de una legislación general, sino que en su artículo 73, fracción XXI, inciso c), establece que únicamente el Congreso de la Unión podrá legislar en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, en el orden federal y en el fuero común. La actora enfatiza que se trata de una facultad exclusiva.
- Considera que entre el Código Nacional de Procedimientos Penales y las leyes federales o locales no puede existir una relación de jerarquía. Mucho menos, una relación que se fundamente en el federalismo cooperativo o en una concurrencia operativa y limitada.

Primer concepto de invalidez. Inconstitucionalidad del artículo 10, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Oaxaca a la luz de los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo y 73, fracción XXI, inciso c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Al respecto, la actora señala que la porción normativa impugnada excede las facultades que establece el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, al legislar en materia procesal penal, la cual está reservada de forma exclusiva al Congreso de la Unión.
- El contenido de la porción normativa impugnada ya se encuentra regulada en el artículo 271, párrafo segundo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual permite la dispensa de necropsia únicamente por causas de muerte natural. De acuerdo con el mismo, en caso contrario, siempre será necesario que el representante social realice una serie de diligencias a efecto de determinar la causa que provocó la muerte. En esencia, el Código Nacional impone la obligación de practicar la necropsia ante la existencia de algún ilícito, sin que se advierta alguna excepción al respecto.
- La fracción tildada de inconstitucionalidad aumenta los supuestos previstos por el artículo 271 del Código Nacional para la dispensa de la necropsia, con lo cual vulnera el mandato del Poder Reformador de la Constitución consistente en crear una legislación procesal penal uniforme con vigencia espacial en todo el territorio nacional.
- Además, el artículo 271 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece cuales son las diligencias que deben realizarse en caso de que presuma que la muerte obedece a causas no naturales: (i) la inspección de cadáver, la ubicación del mismo y del lugar de los hechos; (ii) el levantamiento de cadáver; (iii) el traslado del cadáver; (iv) la descripción y peritajes correspondientes y v) la exhumación.

Segundo concepto de invalidez. Inconstitucionalidad de la porción impugnada por violación a los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- A juicio de la actora, la norma reclamada genera confusión para los justiciables porque no proporciona certeza sobre qué regulación se debe aplicar ante la posible dispensa de necropsia.
- Adicionalmente, la norma reclamada genera inseguridad jurídica al disponer que la dispensa de la necropsia procede cuando se trate de delitos culposos en los que sea “evidente” la causa que originó la muerte. No es claro qué debe entenderse por “evidente”, es decir, no se advierte cómo es que se determinará si en un delito culposo la muerte es evidente.
- El Código Nacional de Procedimientos Penales, advirtiendo la etapa temprana de investigación en la que se encuentra el proceso y en recepción de los estándares internacionales sobre la materia, privilegia la realización de la necropsia en todos aquellos casos “en los que se presuma una muerte por causas no naturales.” Esto, con el objeto de contribuir a la finalidad constitucional de lograr un adecuado esclarecimiento de los hechos.
- La decisión de eximir sin mayores miramientos la práctica de la necropsia en los casos de delitos culposos cuando sea “evidente” la causa que originó la muerte, también merma la obligación estatal de investigar todo hecho delictivo.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar las obligaciones estatales que emanan de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que la obligación de investigar una muerte se activa desde las primeras diligencias y debe darse con toda acuciosidad, empleando todos los medios científicos y técnicos posibles.

5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Por escrito recibido el ocho de diciembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación y Correspondencia, el Consejero Jurídico del Gobierno de Oaxaca, en representación del Poder Ejecutivo de la entidad rindió su informe. En éste, básicamente se limitó a aceptar la certeza del acto atribuido⁵.
6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Por escrito remitido a través del servicio postal Correos de México el ocho de octubre de dos mil quince⁶ y recibido ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, la Diputada Presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado, Antonia Natividad Díaz Jiménez, con el carácter de representante legal de la Legislatura de la entidad, rindió su respectivo informe⁷.
7. La representante del Poder Legislativo esencialmente argumentó lo siguiente:
 - La solicitud de invalidez del artículo 10, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca no quebranta disposición alguna de la Carta Magna. El poder legislativo local no pretendió legislar en materia procedimental penal. La disposición impugnada no tiene como finalidad arrogarse atribuciones previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Su único objetivo es organizar a la Fiscalía General del Estado de Oaxaca para el despacho de asuntos en la cual tenga competencia.
 - La norma impugnada solo regula la facultad del Fiscal de dispensar la necropsia cuando la muerte de la persona no sea constitutiva de delito y, tratándose de delitos culposos, cuando sea evidente la causa que lo originó.
 - Acepta la competencia de la Suprema Corte para conocer de la acción y admite que la demanda se promovió dentro del plazo legal establecido para ello. Sin embargo, no acepta la pretensión de la promovente en el sentido de que la fracción impugnada transgrede alguna disposición de la Constitución.
 - Coincide con los argumentos hechos valer por la accionante en el apartado de antecedentes. Sin embargo, insiste en que su objetivo no fue legislar en materia procesal penal, ni sustituir al Código Nacional de Procedimientos Penales.
8. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la etapa de presentación de alegatos, por acuerdo de veintiuno de enero de dos mil dieciséis, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efectos de la elaboración del proyecto de resolución⁸.

II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al presentar la demanda⁹, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuradora General de la República plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una norma perteneciente a la legislación secundaria del Estado de Oaxaca.

⁵ Ibídem, hojas 70 a 73.

⁶ Ibídem, hoja 300.

⁷ Ibídem, hoja 89 a 94.

⁸ Ibídem, hoja 317.

⁹ Vale la pena recordar que el diez de febrero de dos mil catorce se reformó el inciso c) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal por lo que respecta a las figura del Fiscal General. Sin embargo, su vigencia fue condicionada en términos de lo dispuesto por el décimo sexto transitorio del decreto de reforma publicado en esa fecha. Esta norma dispone:

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 27 DE AGOSTO DE 2018)

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

(REFORMADO, D.O.F. 27 DE AGOSTO DE 2018)

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo primero de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República.

III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

10. La parte actora impugnó el artículo 10, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, en la porción normativa que dispone “y tratándose de delitos culposos, cuando sea evidente la causa que la originó”, publicada mediante Decreto 1326, en el periódico oficial de la entidad el seis de octubre de dos mil quince.

IV. OPORTUNIDAD

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰ (de ahora en adelante “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.
12. En el caso, la Procuradora General de la República impugnó la porción normativa que ya ha sido identificada y que fue publicada en el periódico oficial de la entidad el seis de octubre de dos mil quince, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del miércoles siete de octubre de dos mil quince al jueves cinco de noviembre del mismo año.
13. En ese sentido, dado que la parte actora presentó la acción de inconstitucionalidad el cuatro de noviembre de dos mil quince¹¹, este Tribunal Pleno advierte que el requisito de oportunidad se satisface.

V. LEGITIMACIÓN

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

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...].

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

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

[...].

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

15. En el caso, la acción fue suscrita por Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, quien acreditó tal carácter con copia certificada de su nombramiento expedido el tres de marzo de dos mil quince por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obra agregado en autos¹². En consecuencia, la accionante se encuentra facultada para promover la acción de inconstitucionalidad.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

16. En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca señaló que era “improcedente la solicitud de invalidez del artículo 10, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca”. Y en los puntos petitorios solicitó que la acción fuese desestimada “por notoriamente improcedente”.

¹⁰ “**Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

¹¹ Hoja 32-vuelta de la acción de inconstitucionalidad 117/2015.

¹² Hoja 33 de la acción de inconstitucionalidad 117/2015.

17. Sin embargo, en su informe en realidad no se refirió a alguna causal de improcedencia específica. Incluso admitió que la demanda fue presentada en tiempo y por parte legitimada. Al argumentar por qué la acción debía ser desestimada, la representante del Poder Legislativo local se limitó a hacer valer argumentos sobre el fondo de la cuestión planteada; esto es, sobre la validez de la norma impugnada. Esencialmente argumentó que el Congreso local no tenía intención alguna de regular la materia procesal penal y que, por tanto, no aceptaba la conclusión de que se actualizaba una invasión de esferas competenciales. Por ende, este Pleno no identifica argumentos dirigidos a demostrar alguna causal de improcedencia que deban ser atendidos.
18. En otro orden de ideas, es necesario hacer la siguiente precisión: esta Suprema Corte advierte que el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, se publicó en el periódico oficial del Estado de Oaxaca el Decreto 755, mediante el cual se eliminó el conector “y”,¹³ con el cual finalizaba el enunciado normativo de la fracción XVI del artículo 10 de la Ley en cuestión. El término “y” fue eliminado con el objeto de incorporar otras facultades para el Fiscal General en el artículo 10. El siguiente cuadro comparativo muestra en qué consistió tal modificación:

Decreto 1326 (P.O. de 6 de octubre de 2015)	Decreto 755 (P.O. de 24 de enero de 2018)
Artículo 10. Son facultades y obligaciones del Fiscal General las siguientes: I. a XV. [...] XVI. 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, y [...]	Artículo 10. Son facultades y obligaciones del Fiscal General las siguientes: I. a XV. [...] XVI. 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; [...]

19. Sin embargo, tal como este cuadro deja claro, esa modificación en ningún sentido altera el contenido normativo de la porción impugnada, pues ésta se circunscribe a regular la facultad del Fiscal General de dispensar la práctica de la necropsia “tratándose de delitos culposos, cuando sea evidente la causa que la originó”.
20. Así, el decreto emitido el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho no modificó los componentes de la norma cuya invalidez ahora se cuestiona: ésta sigue vigente en los mismos términos en los que fue inicialmente promulgada mediante Decreto 1326 de seis de octubre de dos mil quince.

VII. ESTUDIO DE FONDO

21. Este Tribunal Pleno estima que es fundado el primer concepto de invalidez hecho valer por la parte actora. La porción normativa impugnada regula aspectos procedimentales propios de la materia penal y, por tanto, el Congreso estatal ha invadido competencias reservadas al Congreso de la Unión. A continuación se desarrollan las razones que explican esta conclusión:
22. No es la primera vez que el Pleno debe pronunciarse sobre la validez de normas locales que se tildan de inconstitucionales por versar sobre aspectos procesales penales y, por tanto, presuntamente invadir esferas competenciales exclusivamente reservadas a la Federación. A continuación, retomamos la doctrina que este Pleno ha desarrollado en un ya significativo número de casos:

Interpretación de la Suprema Corte del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹³ De acuerdo con el régimen transitorio del Decreto 755, este entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial local, por lo que esta reforma entró en vigor el veinticinco de enero de dos mil dieciocho:

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno (sic) Estado de Oaxaca.

SEGUNDO. El Reglamento conforme a la estructura prevista en el presente Decreto deberá expedirse por el Fiscal General dentro de los noventa días naturales siguientes al de la entrada en vigor del presente Decreto, debiendo publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

El Reglamento del Servicio conforme a la nueva carrera de los facilitadores que se incorpora en términos del presente Decreto, deberá expedirse por el Fiscal General dentro de los cien días naturales siguientes al de la entrada en vigor del presente Decreto, debiendo publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

En tanto se emitan (sic) la normatividad indispensable para el correcto funcionamiento de la Fiscalía General, se seguirán aplicando las disposiciones vigentes de la Fiscalía General al momento de la entrada en vigor del presente Decreto, en lo que no se opongan a la misma.

23. En primer lugar, es necesario entender los alcances de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en materia procesal penal. El artículo 73 fracción XXI, inciso c, establece:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

[...]

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

24. Esta norma fue reformada el ocho de octubre de dos mil trece, en el marco de una compleja modificación del sistema penal mexicano que sentó las bases para el tránsito de un modelo inquisitivo a uno acusatorio. Para uniformarlo, se estableció que únicamente el Congreso de la Unión sería competente para legislar en materia de procedimientos penales, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones.
25. De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, esta limitación a la libertad configurativa local obedece a la finalidad de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permita uniformidad y operatividad en el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional. Esta es la motivación que se desprende de la discusiones que dieron cauce al proceso legislativo, reflejadas a través de los distintos dictámenes presentados en las cámaras de diputados y de senadores (negritas añadidas), y que se transcriben a continuación:

Dictamen de la Cámara de Senadores. Origen.

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

- ☐ No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, **se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.**
- ☐ No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.
- ☐ Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- ☐ No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.
- ☐ Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.
- ☐ Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.
- ☐ Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de “prueba” cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.
- ☐ No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;
- ☐ Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;
- ☐ Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

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

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

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

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

Dictamen de la Cámara de Diputados (revisora)

b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

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

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

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

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

En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a 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 solidas 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.

26. Como se puede apreciar, estos documentos legislativos revelan que existía preocupación entre los legisladores respecto a las discrepancias que notaban en los ordenamientos emitidos por las entidades federativas para implementar el sistema acusatorio. Por ello, a lo largo de su discusión, pusieron énfasis en la necesidad de aspirar a la homogeneidad.
27. Es importante dejar claro que el Congreso de la Unión hizo uso de sus atribuciones al expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales el cinco de marzo de dos mil catorce. Estableció que su entrada en vigor debía darse de manera gradual. Concretamente, de acuerdo con su régimen

transitorio, la legislación única procesal penal debe entrar en vigor en las entidades federativas de acuerdo con lo que cada una de las legislaturas locales establezca a través de una declaratoria, pero sin exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.¹⁴

28. El artículo 2o. del Código Nacional señala que su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos¹⁵. Esto implica que todos los aspectos establecidos dentro de esos rubros (incluyendo las reglas adjetivas que fijen plazos, las formalidades a seguir en los juicios penales, así como las competencias de los jueces dentro del procedimiento) no pueden ser objeto de regulación en normas estatales, ni siquiera a manera 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 locales¹⁶.
29. Es importante destacar que el artículo Octavo Transitorio del decreto de emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales deja abierta la posibilidad para crear legislación local complementaria, pero en el marco de un término. Concretamente, este artículo establece que la federación y las legislaturas locales podrán expedir legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación del Código, en un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el Decreto mismo (esto es, a partir del cinco de marzo de dos mil catorce)¹⁷.
30. Frente a tal contexto, esta Suprema Corte ha tenido oportunidad de analizar varios precedentes sobre los alcances y contenido de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal.
31. En las acciones de inconstitucionalidad 12/2014¹⁸ y 107/2014¹⁹, resueltas en sesiones de siete de julio de dos mil quince y veinte de agosto de dos mil quince, este Tribunal Pleno consideró evidente que con la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión era el único competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República. Con esto, se consideró excluida la concurrencia de los Estados para legislar al respecto en términos del artículo 124 constitucional.

14 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".

15 "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."

16 "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."

17 TRANSITORIO

"ARTÍCULO OCTAVO. Legislación complementaria.

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

¹⁸ Por unanimidad de once votos.

¹⁹ Por unanimidad de diez votos.

32. No obstante, el Pleno agregó que si bien los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, lo cierto es que podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha hasta en tanto entrara en vigor la legislación única²⁰.
33. También vale la pena destacar lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 106/2014²¹, 52/2015²² y 29/2015²³, falladas el veintiocho y veintinueve de marzo y el once de abril de dos mil dieciséis, respectivamente.
34. En el primer caso, se analizaron diversas disposiciones de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima. Y, en esa oportunidad, el Pleno reconoció que pueden existir otras medidas de protección complementarias a las ahí establecidas de acuerdo a la "legislación aplicable" en términos del Código Nacional, pero que el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos tiene una naturaleza procedimental. Por ello, el Pleno se decantó por la invalidez de las normas impugnadas.
35. En el segundo caso, se examinó el artículo 86, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes y se declaró la inconstitucionalidad de cierta porción normativa. Por un lado, se afirmó que la legislatura local tenía competencia para regular internamente el trámite que se debía llevar a cabo para ejercitar o no la acción penal desde un punto de vista orgánico, al ser legislación complementaria del Código Nacional. Sin embargo, se expuso que no era viable regular algún medio de defensa en contra de la confirmación del no ejercicio de la acción penal, al ser un ámbito reservado para la legislación nacional. Por ende, se invalidó la porción que regulaba el trámite de un recurso de inconformidad en contra de la determinación del Ministerio Público.
36. En el tercer caso, la acción de inconstitucionalidad 29/2015, se estudiaron los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. El Tribunal Pleno consideró que todos los preceptos reclamados eran

²⁰ Ello se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarían su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

"ARTÍCULO TERCERO. Abrogación"

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

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

²¹ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Asimismo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 14, fracción I, en la porción normativa ", tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada", y 55, en la porción normativa "y no se haya interpuesto recurso alguno", de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, 2) determinar que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, fecha de la publicación de las normas analizadas en el Periódico Oficial local, y 3) precisar simplemente efectos retroactivos, excluyendo todas las acciones específicas para los jueces. Los señores Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²² Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –salvo la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General"-, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Asimismo, Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General", y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

²³ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Asimismo, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

inválidos pues no delimitaban ningún aspecto complementario a la legislación nacional. Determinó que, por el contrario, esas normas regulaban las distintas etapas del procedimiento penal y facultaban a los sujetos de la ley para interponer un medio de defensa en contra de las decisiones de la Unidad Administrativa correspondiente que decretara, negara, modificara o revocara las medidas de protección.

37. Desde entonces, otras acciones de inconstitucionalidad han permitido a este Pleno reiterar su posición en torno a la exclusividad de las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal. El siguiente cuadro identifica estos precedentes:

Acciones de Inconstitucionalidad resueltas por el Pleno sobre el tema	Sesión en las que fueron falladas	Legislaciones estatales a las que han pertenecido las normas impugnadas
12/2014	7 julio 2015	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos
1/2014	3 agosto 2015	Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora.
107/2014	20 agosto 2015	Ley para la Administración de Bienes Asegurados Decomisados o Abandonados en el Estado de Hidalgo.
106/2014	28 marzo 2016	Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima.
15/2015	17 marzo 2016	Ley Orgánica de la Fiscalía de Veracruz.
29/2015	11 abril 2016	Ley para la Protección de Personas que intervienen en los Procedimientos Penales.
52/2015	29 marzo 2016	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.
35/2015	18 mayo 2017	Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas
109/2014	18 mayo 2017	Ley Para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.
134/2015	22 mayo 2017	Constitución Política del Estado de Jalisco.
113/2015 y su acumulada 116/2015	29 mayo 2018	Código Penal para el Estado de Nayarit.
22/2015 y su acumulada 23/2015	4 junio 2018	Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.
115/2015	5 junio 2018	Código Penal para el Estado de Nayarit.
110/2014	5 junio 2018	Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua
59/2016	19 junio 2018	Código Penal y Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México.
35/2016	21 junio 2018	Ley Para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán.
19/2016	25 junio 2018	Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.
75/2016	26 junio 2018	Código de Procedimientos Penales para el Estado de Hidalgo.
23/2016	26 junio 2018	Código Penal para el Estado de Colima.
21/2016	28 junio 2018	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

38. Teniendo clara la línea doctrinal aplicable, este Pleno procede a estudiar la regularidad de la norma impugnada.

Análisis de regularidad de la porción normativa reclamada

39. Tal como se anunció, este Tribunal Pleno considera que el primer concepto de invalidez hecho valer por la Procuradora General de la República es fundado y que la porción normativa impugnada debe ser declarada inconstitucional por resultar de una violación al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

40. Para explicar esta conclusión, primero es necesario tener claro cuál es el objeto de la norma cuya constitucionalidad debemos analizar y dar un poco de contexto sobre su función en el ordenamiento jurídico del que forma parte.
41. La porción normativa impugnada se ubica en el artículo 10, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, y es del tenor siguiente:
- Artículo 10. Son facultades y obligaciones del Fiscal General las siguientes:
- [...]
- XVI. 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** [...]
42. Como se puede apreciar, esta fracción regula las condiciones bajo las cuales el Fiscal General del Estado puede dispensar la realización de una necropsia. De conformidad con esta norma, la dispensa puede ocurrir en dos supuestos: el primero se da “cuando la muerte de la persona no sea constitutiva de delito” y el segundo se actualiza “tratándose de delitos culposos, cuando sea evidente la causa que la originó”. La accionante cuestiona la constitucionalidad del segundo supuesto, al considerar:
- (i) que regula aspectos atinentes al proceso penal, por lo que invade esferas competenciales exclusivas del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal; y
 - (ii) que genera inseguridad jurídica por no especificar cómo se determina si la causa originadora de un delito es “evidente”.
43. La norma impugnada se inserta en una ley que -según su propia definición- tiene como objeto organizar a la Fiscalía General del Estado de Oaxaca para el despacho de los asuntos que tanto la Constitución Federal como la local confieren al Fiscal General (titular) y al Ministerio Público²⁴. Así, a primera vista, su objeto parece estar dirigido a regular aspectos esencialmente orgánicos. No obstante, un análisis más detallado de las facultades y obligaciones que en términos de su artículo 10 corresponden a ese titular, permite ver con claridad que éstas combinan aspectos tanto de índole procesal como orgánico. Es decir, se incluyen atribuciones generales derivadas de la naturaleza del cargo en sí -como la facultad de suscribir los instrumentos jurídicos que se deriven del cumplimiento de sus funciones- pero también aspectos claramente atinentes a un proceso penal, como la dispensa para practicar una diligencia idónea en el diagnóstico de las razones que causan la muerte de una persona.
44. De este modo, coincidimos con la promovente cuando aduce que el ámbito material de esta facultad está dirigido a regular una acción de naturaleza incuestionablemente procesal penal. La actualización de este supuesto solo puede ocurrir en el marco de una investigación penal, ante la noticia de que ciertos hechos constitutivos de delito han ocurrido.
45. El hecho de que el legislador local haya agregado que este supuesto se actualiza “cuando sea evidente la causa que originó la muerte” no afecta esta conclusión. La sola noticia sobre la comisión de un delito (culposo o no) normalmente activa una compleja serie de obligaciones a cargo de las autoridades, quienes deben dar inicio a la investigación e implementar con diligencia la cadena de custodia. Este conjunto de decisiones se enmarcan de manera indefectible en la lógica de indagatorias propias de un procedimiento penal.
46. En otras palabras, para este Tribunal Pleno no hay duda de que una forma de regular el proceso penal es facultando a las autoridades investigadoras para juzgar qué tan evidente es el vínculo causal entre la muerte de una persona provocada por un delito culposo y su presunto origen.
47. No es necesario pronunciarse sobre los méritos de esta atribución (sobre su compatibilidad con los estándares de diligencia aplicables en la materia o sobre su compatibilidad con la garantía de seguridad jurídica) porque estamos ante una norma producto de un vicio competencial: ella versa sobre un tema de carácter procesal penal y, por ende, regula un ámbito exclusivamente reservado para el Congreso de la Unión.
48. Aunque la invalidez de la norma reclamada no depende del hecho de que el Código Nacional de Procedimientos Penales ya regule el mismo supuesto, es cierto -como señala la accionante- que en este ordenamiento encontramos normativa específica respecto a las obligaciones de las autoridades en materia de levantamiento e identificación de cadáveres. Ese es el objeto de regulación del artículo 271, que se ubica en el capítulo II del Título V “Actos de investigación” y señala:

²⁴ **Artículo 1.** Esta Ley Orgánica es de orden público e interés social, y tiene por objeto organizar a la Fiscalía General del Estado de Oaxaca para el despacho de los asuntos que a ésta, a su Titular y al Ministerio Público les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la presente Ley Orgánica y las demás disposiciones aplicables.

Artículo 6. La titularidad de la Fiscalía General del Estado corresponde al Fiscal General, quien preside la Institución del Ministerio Público y le compete el ejercicio originario de las facultades, atribuciones y funciones que le otorgan a la Fiscalía General y al Ministerio Público, la Constitución Federal, la Constitución Estatal, esta Ley Orgánica y las demás disposiciones aplicables.

Artículo 271. Levantamiento e identificación de cadáveres

En los casos en que se presuma muerte por causas no naturales, además de otras diligencias que sean procedentes, se practicará:

- I. La inspección del cadáver, la ubicación del mismo y el lugar de los hechos;
- II. El levantamiento del cadáver;
- III. El traslado del cadáver;
- IV. La descripción y peritajes correspondientes, o
- V. La exhumación en los términos previstos en este Código y demás disposiciones aplicables.

Cuando de la investigación no resulten datos relacionados con la existencia de algún delito, el Ministerio Público podrá autorizar la dispensa de la necropsia.

Si el cadáver hubiere sido inhumado, se procederá a exhumarlo en los términos previstos en este Código y demás disposiciones aplicables. En todo caso, practicada la inspección o la necropsia correspondiente, se procederá a la sepultura inmediata, pero no podrá incinerarse el cadáver.

Cuando se desconozca la identidad del cadáver, se efectuarán los peritajes idóneos para proceder a su identificación. Una vez identificado, se entregará a los parientes o a quienes invoquen título o motivo suficiente, previa autorización del Ministerio Público, tan pronto la necropsia se hubiere practicado o, en su caso, dispensado.

49. Como se aprecia, su primer párrafo establece cuáles son las diligencias que deben efectuarse para levantar e identificar un cadáver dentro de la etapa de investigación. En los casos en que se presuma la muerte por causas no naturales se deben practicar al menos las siguientes diligencias: i) la inspección del cadáver, la ubicación del mismo y el lugar de los hechos, ii) su levantamiento, iii) su traslado del cadáver, iv) descripción y peritajes correspondientes y v) la exhumación en los términos previstos en el propio Código.
50. El legislador nacional decidió no trazar diferencias entre las diligencias que deben realizarse tratándose de delitos culposos y dolosos, pues (según señala el segundo párrafo de este artículo) el Ministerio Público puede autorizar la dispensa de la necropsia *solo cuando* de la investigación no resulten datos relacionados con la existencia de *algún* delito.
51. Por estas razones, este Tribunal Pleno determina que el artículo 10, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, en la porción normativa que dispone “y tratándose de delitos culposos, cuando sea evidente la causa que la originó” debe ser declarada inválida.
52. Siguiendo la línea de los precedentes ya citados, es posible concluir que el hecho de que la porción normativa impugnada no se encuentre en un ordenamiento típicamente procesal (un código adjetivo, procesal o de procedimientos) en nada altera esta conclusión.
53. Por otro lado, tampoco es posible considerar que la porción normativa impugnada tenga un carácter complementario, o que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos de su artículo Octavo Transitorio²⁵. Como se ha reiterado, estamos ante una facultad determinante en la investigación de delitos que resultan en la muerte de personas y que, por tanto, refleja una posición específica sobre la política criminal que el Estado decide implementar para lograr eficiencia en su persecución.
54. No pasa desapercibido que la porción normativa impugnada fue promulgada antes de que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales en el Estado de Oaxaca. La norma se publicó mediante Decreto 1326 en el periódico oficial de la entidad el seis de octubre de dos mil quince y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el miércoles siete de octubre de dos mil quince²⁶. Por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales entró en vigor en esa entidad, de manera gradual por sus distintas regiones, a partir del dos de diciembre de dos mil quince.²⁷

²⁵ **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.”

²⁶ **TRANSITORIOS**

P.O. 6 DE OCTUBRE DE 2015.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

[...]

²⁷ De acuerdo con la “Declaratoria de entrada en vigor de manera gradual en el estado de Oaxaca del Código Nacional de Procedimientos Penales”, publicada mediante el Decreto número seiscientos treinta y siete el día primero de noviembre de dos mil catorce, el Código Nacional entró en vigor en los siguientes términos:

55. Sin embargo, tal como se ha resuelto en los precedentes ya citados²⁸, las entidades federativas perdieron facultades para legislar sobre la materia a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia penal. Mientras tanto, podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.
56. Al resultar fundado el primer concepto de invalidez consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de Oaxaca para legislar en materia de procedimiento penal, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos de la demanda. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ"**²⁹.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

57. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deben establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda³⁰.
58. Así, este Tribunal Pleno estima que la invalidez del artículo 10, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, en la porción normativa que faculta al Fiscal General a dispensar la práctica de una necropsia "tratándose de delitos culposos, cuando sea evidente la causa que la originó" tendrá como efectos el que corresponderá a los operadores jurídicos resolver, en cada caso, conforme a los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal.
59. La declaración de invalidez surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Oaxaca.
60. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca y a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Decimotercer Circuito, a los Juzgados de Distrito que ahí ejercen jurisdicción y a la Fiscalía General del Estado de Oaxaca.
61. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 10, fracción XVI, en la porción normativa "y tratándose de delitos culposos, cuando sea evidente la causa que la originó" de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Oaxaca, promulgada mediante Decreto número 1326, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el seis de octubre de dos mil quince.

TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos en términos del apartado VIII de este fallo, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

ARTICULO PRIMERO.- La Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado declara que el Código Nacional de Procedimientos Penales entrará en vigor en el Estado de Oaxaca, de manera gradual para todos los delitos tipificados en el Código Penal por regiones del Estado, de acuerdo a las prevenciones siguientes:

- a).- En las regiones de la Sierra Norte y Sierra Sur, a partir del día dos de diciembre del año dos mil quince.
b).- En las regiones del Istmo, Mixteca, Costa y Cuenca del Papaloapan, a partir del día dos de febrero del año dos mil dieciséis.
c).- En la región de La Cañada a partir del día dos de marzo del año dos mil dieciséis. [...]

²⁸ Acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 107/2014 y 106/2014. Asimismo, esto ha sido reiterado en otros precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 52/2015, 109/2014, 23/2016, entre otros.

²⁹ Tesis P./J. 32/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 776, de rubro y texto: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto".

³⁰ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...]

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

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 10, fracción XVI, en la porción normativa “y tratándose de delitos culposos, cuando sea evidente la causa que la originó”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que corresponderá a los operadores jurídicos resolver, en cada caso, conforme a los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaración de invalidez surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Oaxaca. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca y a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Decimotercer Circuito, a los Juzgados de Distrito que ahí ejercen jurisdicción y a la Fiscalía General del Estado de Oaxaca.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de catorce de marzo de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de catorce de marzo de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 117/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.- Rúbrica.