

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 30/2017, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales.

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 30/2017
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

Rúbrica.

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES

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

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la acción. Por oficio presentado el veintidós de mayo de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

ÓRGANOS RESPONSABLES:

1. Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.
2. Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

El artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante decretos LXIII-149 y LXIII-160, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el veintiuno de abril de dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados. El promovente señala como violados los artículos 1 y 19, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 1, 7.2 y 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 9.3 y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. El promovente en su único concepto de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:

Que el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, establece una regla de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, distinta a la prevista en el artículo 19 de la Constitución Federal, lo cual, se traduce en una violación a los derechos humanos a la libertad personal, de tránsito, debido proceso y seguridad jurídica, así como al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva.

Que derivado de la reforma constitucional de dieciocho de julio de dos mil ocho, se implementó el sistema de justicia penal acusatorio en México; así se estableció, en el artículo 19 de la Constitución Federal, que la prisión preventiva oficiosa solo procede en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determina la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, delitos a los que, mediante reforma de catorce de julio de dos mil once, se adicionó el delito de trata de personas; estableciéndose de esta manera, un catálogo restrictivo y excepcional de los supuestos en los que procede la aplicación de la prisión preventiva oficiosa.

Que en contraste a lo anterior, el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, impugnado, establece un catálogo de delitos por los cuales se impondrá la prisión preventiva de manera oficiosa, distintos

a los permitidos por el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal; contradiciendo la regla taxativa establecida en dicho precepto constitucional; lo cual transgrede los derechos humanos mencionados.

Que el artículo 19 de la Constitución Federal, en el segundo párrafo, señala los delitos en los que el juez podrá ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa; y que contraria a esto derivado de la reforma, el referido Código, estableció una regla para determinar los delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosa, distinta a la prevista por la Norma Fundamental, cuando dicha norma, es clara al enunciar la procedencia de esta medida cautelar en los casos que la misma delimita, a manera de régimen de excepción.

Que en el caso de la delincuencia organizada es un delito que escapa a la posibilidad de ser regulado por el legislador local, en virtud de que su regulación se encuentra en la "Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", según lo dispuesto en el artículo 73, fracción XX, inciso b, y en su artículo 3º, párrafo segundo, que válidamente señala la prisión preventiva oficiosa para este delito.

Que en los casos de **homicidio doloso y violación**, se encuentran regulados tanto a nivel federal como local, delitos considerados graves por la importancia de los bienes jurídicos a proteger, razón por la cual se permite la prisión preventiva de manera oficiosa, en virtud de lo explícitamente señalado por el texto constitucional. En el mismo sentido, señala que en cuanto al **delito de secuestro**, se encuentra regulado en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y por lo que hace al **delito de trata de personas**, tiene su regulación en la "Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos". La regulación de los **delitos cometidos con armas y explosivos**, se encuentran en la "Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos", por lo que, su regulación no es dable por el legislador local; y en cuanto a los **delitos contra la seguridad de la nación**, estos son regulados en el Código Penal Federal, escapando también de la regulación a nivel local. Y finalmente con relación a los **delitos cometidos contra el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**, estos entran dentro de los supuestos que el legislador puede regular como delitos graves y decretar que se aplique la prisión preventiva de manera oficiosa.

Indica que el artículo 22 del Código Penal del Estado de Tamaulipas, señala delitos que no entran en los supuestos previstos en la regla constitucional, de ahí la incompatibilidad de la clasificación de los delitos graves que establece la norma impugnada.

Que debe tomarse en consideración que la regla constitucional establecida en el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Federal, obedece a la intención del Poder Reformador de la Constitución, de establecer la naturaleza de la prisión preventiva como una medida cautelar limitada únicamente a los casos en que sea estrictamente necesario, encaminada a garantizar la comparecencia del imputado a juicio, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, a los testigos o a la sociedad.

Que en contraposición la regla constitucional que establece la oficiosa de la prisión preventiva en los casos enlistados expresamente, la norma impugnada traspasa el límite establecido por el propio texto constitucional, y señala que la prisión preventiva oficiosa procede no solo en el caso de los delitos señalados por la Constitución Federal, sino además por una serie de delitos establecidos en el Código Penal Local, tales como atentados a la seguridad de la comunidad, peculado, extorsión, etc..

Que el efecto de la norma impugnada, es en esencia, el permitir que el juzgador determine la prisión preventiva oficiosa contra delitos que no son los explícitamente establecidos en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Federal, y que además, no protegen los bienes jurídicos de seguridad nacional, libre desarrollo de la personalidad o de la salud.

Lo que redundaría en una restricción inválida del derecho a la libertad personal, puesto que permite que se dicte la prisión preventiva de manera oficiosa por delitos que no son los previstos por la Constitución Federal.

Destaca las consideraciones de este Alto Tribunal respecto de las restricciones al derecho de la libertad personal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013, en la que determinó que las restricciones a dicha libertad deben estar expresamente plasmadas en el texto constitucional.

Lo anterior, aunado a que la norma impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, así como al debido proceso, pues establece una regla abierta que posibilita la prisión preventiva oficiosa ajena a la regla restrictiva prevista por el texto de la Constitución Federal.

Sobre esta línea, señala que autorizar la procedencia de la prisión preventiva oficiosa por los delitos señalados en el artículo impugnado, implica que se evadan los principios de excepcionalidad y Taxatividad, al no tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa.

Con relación a las cuestiones relativas a los efectos, aduce que, de ser tildado de inconstitucional el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, impugnado, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestiones de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia.

CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 30/2017, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de veinticuatro de mayo siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, para que rindieran su informe; así como a la Procuradora General de la República, para que formulara el pedimento respectivo.

QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas. El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tamaulipas, rindió su informe, en los siguientes términos:

- Indica que contrario a lo que señala el accionante, la norma impugnada cumple con lo dispuesto en los artículos 1 y 19 de la Constitución Federal; el artículo 1, 7 y 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- En el apartado que denomina estándares constitucionales de la prisión preventiva oficiosa, señala que no es posible concluir como lo hace la accionante, que los delitos cuya comisión amerita la imposición de la medida cautelar, estén exhaustivamente determinados en el artículo 19 de la Constitución Federal; ya que la prisión preventiva oficiosa gira en torno a dos claros supuestos de actualización radicalmente distintos, lo que divide a este principio de *numerus clausus* en dos: i) lista de delitos “cerrada” y ii) lista de delitos “abierta”; la primera supone la comisión de alguno de los cinco delitos especificados en el artículo 19 constitucional (delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro y trata de personas); la segunda supone cometer cualquier delito existente en el orden jurídico que implique la utilización de medios violentos como armas y/o explosivos, o que vulnere o que ponga en peligro la seguridad nacional, el libre desarrollo de la personalidad y la salud (se trata de una lista tan amplia como lo sea la existencia de tipos penales, que vulneren dichos bienes jurídicos o que para su comisión se utilicen medios violentos).

Que la falta de una lista delimitada de delitos que puedan encuadrar en una las hipótesis normativas abiertas, representa una situación jurídica que posibilita las arbitrariedades jurisdiccionales y que atenta contra los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica dentro del proceso penal. Es por ello, que el congreso de Tamaulipas, reformó el artículo 22 del Código Penal de la referida entidad, a efecto de delimitar tales hipótesis.

En este sentido, señaló que la norma impugnada no atenta contra la regla de procedencia de *numerus clausus*, sino que, por el contrario, su objetivo es cumplir con los mandatos constitucionales, pues integra de manera más clara y precisa la lista de posibilidades de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, abonando así a los principios de seguridad jurídica y legalidad dentro del proceso penal en el Estado de Tamaulipas.

Asimismo, señala no existe razón jurídicamente válida para concluir que la norma impugnada atenta contra la regla constitucional de excepcionalidad o subsidiariedad de la prisión preventiva, ya que únicamente especifica y delimita los tipos penales que actualizan la oficiosa de dicha medida cautelar excepcional.

- En el apartado que denomina naturaleza de los delitos contenidos en el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, aduce que los delitos contenidos en el citado precepto, son de carácter grave ya que la comisión de estos afecta, de manera importante, valores fundamentales de la sociedad.

Por lo que, considera infundado lo expuesto por el accionante al mencionar que la prisión preventiva oficiosa procede ante la comisión de dichos delitos graves por el simple hecho de serlo, ya que, ésta procede en razón del artículo 19 constitucional, el cual prevé que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosa, en tanto se cometan delitos considerados graves por la ley, que atenten contra la seguridad de la nación, contra el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, basa su argumento en una premisa falsa, como lo es, que la gravedad del delito no puede considerarse como justificante para la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, pues perdió de vista que justamente las hipótesis normativas abiertas antes referidas presuponen la gravedad del delito. Pues la verdadera naturaleza de los delitos contenidos en el artículo 22 del Código Penal del Estado de Tamaulipas, corresponden con las hipótesis del artículo 19 constitucional, las cuales son: a) proteger y garantizar la seguridad nacional a través de la seguridad estatal, b) proteger y

garantizar el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, c) proteger y garantizar el derecho humano a la protección de la salud, d) evitar la comisión de delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, e) proteger y garantizar la seguridad de la víctima de un delito, de los testigos, o de la comunidad, y f) proteger y garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva a través de asegurar la cautela del proceso penal.

- En el apartado denominado percepción de la inseguridad en la entidad y su relación con la incidencia de delitos graves, señaló que dada la necesidad de regular los delitos materia de la propuesta de reforma se vuelve indispensable, tomando en cuenta el aumento en la percepción de inseguridad que ocurre en el Estado de Tamaulipas; por lo que, dadas las características particulares del crimen en el Estado justifican la necesidad de esta regulación ya que una menor incidencia en los delitos que pudieran considerarse de bajo impacto y que afectan en mayor medida la percepción de inseguridad, fomentará una disminución en delitos graves, como el secuestro que tanto afecta la población, al ser Tamaulipas el Estado con mayor incidencia en el país.

Así, dadas las condiciones particulares, precisó que se ha vuelto indispensable buscar desincentivar estos delitos de alto impacto desde la creación de espacios públicos más seguros, hasta la implementación de medidas legislativas adecuadas a nuestro sistema de protección constitucional.

SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas. Abelardo Perales Meléndez, en su carácter de Consejero Jurídico y representante del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, rindió su informe, en los siguientes términos:

Señala que disiente de los argumentos vertidos por el accionante, pues considera que en el caso se observa una colisión de derechos fundamentales; por una parte, el derecho del imputado al principio de supremacía constitucional y a su seguridad jurídica, en cuanto que, el Constituyente sólo contempló taxativamente los supuestos en los que procede la prisión preventiva y son los que menciona el artículo 19 constitucional; y el derecho de las víctimas, y de la sociedad en su conjunto, a su seguridad, a su libertad y al libre desarrollo de la personalidad de sus componentes que requieren para su eficacia de la seguridad pública como derecho social que salvaguarda y protege todos los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los Tratados Internacionales de los que México es parte.

Que en el Estado de Tamaulipas, el delito de extorsión ha incrementado alcanzando índices alarmantes en la sociedad, ocasionando graves afectaciones a los bienes jurídicos protegidos, como son; la seguridad, la paz, la libertad y el bienestar social. Por lo que, la sociedad vive en permanente zozobra, en atención a ello, el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, presentó iniciativa de reforma al Código Penal de la referida entidad, a fin de que el delito de extorsión ameritara prisión preventiva oficiosa, con el objetivo de proteger y garantizar un derecho fundamental como lo es la seguridad de todos y cada uno de los componentes de la sociedad tamaulipeca. Ello dio motivo a que el Congreso del Estado aprobara la reforma al artículo 22 del Código Penal de Tamaulipas, para establecer que el delito de extorsión se incluya dentro de los ilícitos que merecen prisión preventiva oficiosa, logrando así que los extorsionadores permanezcan privados de su libertad mientras se les sigue el proceso penal, con lo cual se protege la seguridad de las víctimas y ofendidos, de los testigos, y de la sociedad en general, ya que la libertad de los extorsionadores representa un grave peligro para la misma, pues la sociedad reclama constantemente, por qué los jueces dejan libres a los extorsionadores; surge entonces un conflicto entre el derecho de la sociedad a disfrutar de una vida libre de violencia y a la seguridad pública que salvaguarda todos los derechos fundamentales, y el derecho de los inculpados a disfrutar de su libertad mientras de les instruye el proceso penal correspondiente, por lo que, frente a este derecho debe prevalecer la seguridad de todos.

En este sentido señaló que si el constituyente autorizó en el artículo 19 de la Constitución Federal, que determinados delitos sean de prisión preventiva oficiosa, es porque tuvo un motivo justificado para ello, y no es otro, que el de proteger a la sociedad en su libertad y seguridad personal, presupuesto necesario para el desarrollo social, económico y cultural de una Nación. Por ello, el órgano revisor de la constitución permitió la prisión preventiva oficiosa en los delitos de: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos, como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación y el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud, pues de permitirse la libertad de los procesados por tales delitos representarían un peligro grave para la seguridad personal de las víctimas, de los ofendidos, de los testigos y de la sociedad en general.

Que la misma razón que tuvo el Constituyente Permanente para permitir la prisión preventiva en los delitos previstos en el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la tuvo el Congreso del Estado de Tamaulipas, para incluir el delito de extorsión como un ilícito que amerita prisión preventiva oficiosa, dada la alta incidencia de la extorsión y el incremento del número de personas que se dedican a cometer dicho ilícito, obteniendo dinero fácil a cambio del sufrimiento, del dolor y de la vida misma.

Que cada Estado puede adoptar medidas legislativas para atenuar o desalentar la comisión de determinados delitos que representan un grave peligro social, atendiendo a sus peculiaridades y características propias de sus regiones. Lo que fue motivo suficiente para que el Plan de Desarrollo del Estado 2016-2022, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, fijara en sus tres ejes rectores, el de seguridad ciudadana, bienestar social y desarrollo económico sostenible, cuyos ejes tienen como objetivo la paz y prosperidad en el Estado de Tamaulipas.

Concluye que contrario a lo indicado por el accionante, las normas locales no quebrantan el principio de supremacía constitucional, ya que se favorece a la persona dándole una mayor protección, lo que es acorde con lo preceptuado con el artículo 1º de la Constitución Federal. Por lo que, en razón de lo expuesto, el derecho de la sociedad tamaulipeca de tener una vida libre de violencia, y el derecho de la víctima y el ofendido a su seguridad personal, así como el derecho social a la seguridad pública, deben prevalecer, en los casos concretos que se le presenten al juez o a los tribunales constitucionales, sobre el derecho de los imputados a disfrutar de su libertad mientras se le instruye el proceso penal, por delitos de grave impacto social como lo es el de extorsión.

SÉPTIMO. Opinión del Procurador General de la República. El procurador General de la República, rindió su informe, en los siguientes términos:

- Señaló que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto; que el órgano accionante, goza de la debida legitimación procesal, para promover el presente medio de control constitucional y que su interposición es oportuna.

- Considera que el estudio de la cuestión planteada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta innecesario, al advertirse un motivo diverso de inconstitucionalidad de carácter competencial, el cual considera de estudio preferente.

Lo anterior, toda vez que, el Estado de Tamaulipas al emitir los decretos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, invadió la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el referido precepto establece la facultad del Congreso de la Unión, para expedir, entre otras, la legislación única en materia procedimental penal.

Que dicha disposición es resultado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, mediante decreto de ocho de octubre de dos mil trece, en la que el poder reformador de la Constitución Federal analizó la necesidad de unificar la legislación procesal penal, para uniformar los criterios de política criminal que deben observarse en el proceso penal para evitar que en el país existan distintas formas de procurar y administrar justicia en la citada materia, la homologación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como lo relativo a la ejecución de penas.

Por lo que, el Poder revisor estimó necesaria la existencia de una legislación única, a nivel nacional, en materia de procedimientos penales, por lo que determinó que el Congreso de la Unión contaría con la facultad exclusiva para emitir dicha legislación, a fin de que su implementación en todo el territorio nacional fuera homogénea, clara y precisa.

Asimismo de la lectura de los artículos transitorios del Decreto de reforma a la Constitución Federal, se desprende que la enmienda constitucional entró en vigor el nueve de octubre de dos mil trece. De igual forma, de conformidad con el transitorio segundo de la citada reforma constitucional la legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expidiera el Congreso de la Unión conforme al mencionado decreto de reforma, entraría en vigor en toda la República a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis; en este sentido a partir de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, las legislaturas de los Estados se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procedimental penal, quedando dicha facultad reservada al congreso de la unión.

- Aduce que sobre el tema de competencia del Congreso de la Unión, para regular la materia procedimental penal, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto lo siguiente: En la acción de inconstitucionalidad 12/2014, que *“los congresos locales ya no pueden normar en materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; ya solamente podrán ejercer las facultades que, en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan”*; en la acción de inconstitucionalidad 107/2014, reiteró *“que 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”*; y en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, determinó *“que las normas impugnadas en ese medio*

de control son inconstitucionales, por regular el procedimiento penal acusatorio no obstante que el legislador local carece de facultades legales para ello”.

- Señala que la facultad constitucional del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal se concretó mediante la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el cinco de marzo de dos mil catorce, en el que, entre otras cuestiones inherentes a dicha materia, se regulan las medidas cautelares, las cuales comprenden a la prisión preventiva oficiosa, cuya procedencia se rige por lo dispuesto en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Que doctrinalmente, la pena privativa de libertad es entendida como una sanción que deviene de la actualización de una conducta tipificada como delito en la ley adjetiva penal, y la prisión preventiva, como medida cautelar del orden procesal que debe atender al principio de excepcionalidad, puesto que no tiene naturaleza sancionatoria, sino que es una medida instrumental y cautelar que solo se concibe en cuanto sea necesaria para lograr el éxito del proceso penal.

- Que la norma objeto de control, la constituye el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, donde el Legislador de la referida entidad, estableció supuestos en los que se amerita la prisión preventiva oficiosa, diversos a los contenidos en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En este sentido, si como quedó establecido a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, las legislaturas de los Estados se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procedimental penal, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión; y en el presente caso, el Congreso del Estado de Tamaulipas, estableció en el artículo 22 del Código Penal de la citada entidad federativa, supuestos en que se amerita la prisión preventiva oficiosa, por lo que concluye, que dicho órgano legislativo invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, y de ahí la inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

Concluye diciendo que son inatendibles los argumentos vertidos por el Congreso local en su informe, ya que se dirigen a sostener la validez constitucional del artículo 22 del Código Penal del Estado de Tamaulipas, con base únicamente, en los planteamientos realizados por la actora, lo que conlleva lógicamente que en nada desvirtúen la conclusión alcanzada por el Procurador General de la República.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de siete de julio de dos mil diecisiete, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I² y 11, fracción V³, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción del artículo 22 del Código Penal del Estado de Tamaulipas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días

¹ “Artículo 105. (...)”

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)”

² “Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)”

³ “Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: (...)

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.”

⁴ “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. (...)”.

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, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la norma que se impugna (artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas), fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, **el plazo legal para promover la presente acción transcurrió del sábado veintidós de abril al domingo veintiuno de mayo de dos mil diecisiete**. Por lo que, al haber sido inhábil el último día del plazo, esto es el veintiuno de mayo de la referida anualidad, **la demanda podía presentarse el lunes veintidós de mayo de dos mil diecisiete**.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veintiséis del cuaderno principal, la demanda se presentó el lunes veintidós de mayo de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, en principio su presentación es oportuna.

TERCERO. Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce⁵.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea parte y, en el caso, se promovió la acción en contra del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad, que estima contraria a la Norma Fundamental, aduciendo la violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracción I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷, dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

CUARTO. Causas de improcedencia. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

Resulta conveniente destacar que el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, se derogó la fracción II del artículo 22 del Código Penal del Estado de Tamaulipas (impugnado) –que establecía como delito grave que amerita prisión preventiva “...II. Tortura, previsto y sancionado por el artículo 213:”-, debido a que en dicha fecha se derogó también el artículo 213 del aludido Código Penal, que contenía el delito de tortura.

No obstante lo anterior, no se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos por lo que hace a dicha fracción impugnada, pues el precepto impugnado es de naturaleza penal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a

⁵ Foja 27 del expediente principal.

⁶ “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:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas;

(...).”

⁷ “Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...).”

beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

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

No pasa desapercibido que en el caso, se trata de una norma que establece la procedencia oficiosa de una medida cautelar, la cual podría ser considerada como una puramente procedimental y al haberse derogado el supuesto de procedencia oficiosa, cesaron en su totalidad sus efectos; sin embargo, debe recordarse que dicha figura jurídica no es puramente procedimental dado que trastoca aspectos de derechos sustantivos como es el derecho a la libertad; por lo que, aun cuando se ha derogado la fracción relativa, **al no tenerse certeza respecto a si existe afectación a alguna persona** a la que pudiera habersele aplicado⁸ y, que aún siguiera sujeta a dicha medida cautelar, es que se considera que por certeza jurídica y conforme a las estipulaciones constitucionales y legales, no procede el sobreseimiento de la acción respecto a dicha fracción.

Cobra aplicación la tesis P. IV/2014 (10a.), emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.”.**

QUINTO. Estudio de fondo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos plantea la inconstitucionalidad del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, en esencia, debido a que:

a) Establece una regla de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, distinta a la prevista en el artículo 19 de la Constitución Federal, cuando dicha norma, es clara al enunciar la procedencia de esta medida cautelar en los casos que la misma delimita, a manera de régimen de excepción; lo cual, se traduce en una violación a los derechos humanos a la libertad personal, de tránsito, debido proceso y seguridad jurídica, así como al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva.

b) Que en el caso de la delincuencia organizada, es un delito que escapa a la posibilidad de ser regulado por el legislador local, en virtud de que su regulación se encuentra en la “Ley Federal contra la Delincuencia

⁸ En cuanto a la duración prolongada de la prisión preventiva, puede citarse como ejemplo la siguiente tesis:

Época: Décima Época. Registro: 2014015. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, Marzo de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional, Penal, Penal. Tesis: 1a. XL/2017 (10a.). Página: 450: **“PRISIÓN PREVENTIVA. FACTORES A CONSIDERAR PARA EL ANÁLISIS DE LA RAZONABILIDAD PARA LA PROLONGACIÓN DEL PLAZO PREVISTO EN LA FRACCIÓN VIII, DEL APARTADO A, DEL ARTÍCULO 20 CONSTITUCIONAL.** En el juicio de amparo en revisión 27/2012, que dio lugar a la tesis 1a. CXXXVII/2012 (10a.) de rubro: “PRISIÓN PREVENTIVA. FORMA DE PONDERAR EL PLAZO RAZONABLE DE SU DURACIÓN.”, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó la temática del plazo razonable para justificar la prolongación de la prisión preventiva. Sin embargo, con motivo de lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, toda vez que existe una interrelación material entre las normas constitucionales y las de los tratados internacionales ratificados por México que reconocen derechos humanos y dado que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para esta Suprema Corte, siempre y cuando sea más favorable para la persona, criterio que se refleja en la tesis P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.”, resulta necesario hacer algunas acotaciones y diferenciaciones al criterio resultante de tal amparo en revisión a la luz de los nuevos lineamientos interamericanos. Por lo tanto, cuando en el transcurso de un proceso penal una persona solicite su libertad al estimar que se ha actualizado un plazo irrazonable para ser juzgada y, por ende, no se justifica la prolongación de su prisión preventiva, con fundamento en los artículos 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el juzgador competente deberá de tomar en cuenta y valorar lo siguiente: a) el artículo 20, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el texto vigente antes de su modificación el 18 de junio de 2008, no establece un plazo perentorio para la prisión preventiva, sino que señala un rango de tiempo máximo del proceso penal cuyo cumplimiento dependerá de las circunstancias del caso y del respeto y protección del derecho de defensa del inculpaado; y b) consecuentemente, para determinar si se ha transgredido un plazo razonable para que una persona sea juzgada y, con ello, sea viable o no prolongar la prisión preventiva, el juzgador tendrá que analizar la: i) complejidad del caso; ii) la actividad procesal del interesado; y, iii) la conducta de la autoridad judicial y de otras que incidan en el proceso. Aunado a lo anterior, para no pasar por alto la preocupación que refleja el Poder Constituyente al establecer en la fracción I del apartado A, del citado artículo 20 constitucional, ciertos requisitos para que se pueda interrumpir la prisión preventiva durante el proceso del orden penal, el juzgador tiene la facultad para analizar excepcional y sucesivamente los elementos recién citados de complejidad y actividad procesal; si es necesaria la prolongación de la prisión preventiva con el fin de que el inculpaado no eluda la acción de la justicia y se desarrolle de manera eficiente la investigación y, en su caso, si se encuentra acreditada o hay indicios suficientes sobre la existencia de causas externas que trasciendan en el proceso, tales como el peligro o la viabilidad de presión a festigos o víctimas o la sujeción del inculpaado a otro proceso penal. Para ello, el juez correspondiente deberá hacer un análisis holístico de las circunstancias jurídicas y fácticas que rodean al proceso, aludiendo a criterios de necesidad y proporcionalidad y pudiendo tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa, pero sin que ese único factor y sólo por ese elemento se decida prolongar la prisión preventiva.” Amparo en revisión 205/2014. 18 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Organizada”, según lo dispuesto en el artículo 73, fracción XX, inciso b, y en su artículo 3º, párrafo segundo, que válidamente señala la prisión preventiva oficiosa para este delito. En el mismo sentido, señala que en cuanto al delito de secuestro, se encuentra regulado en la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro; y por lo que hace al delito de trata de personas, tiene su regulación en la “Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos”; la regulación de los delitos cometidos con armas y explosivos, se encuentran en la “Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”, por lo que, su regulación no es dable por el legislador local; y en cuanto a los delitos contra la seguridad de la nación, estos son regulados en el Código Penal Federal, escapando también de la regulación a nivel local; y con relación a los delitos cometidos contra el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, estos entran dentro de los supuestos que el legislador puede regular como delitos graves y decretar que se aplique la prisión preventiva de manera oficiosa.

c) Que en contraposición la regla constitucional que establece la oficiosa de la prisión preventiva en los casos enlistados expresamente, la norma impugnada traspasa el límite establecido por el propio texto constitucional, y señala que la prisión preventiva oficiosa procede no solo en el caso de los delitos señalados por la Constitución Federal, sino además por una serie de delitos establecidos en el Código Penal Local, tales como atentados a la seguridad de la comunidad, peculado, extorsión, etc.,.

d) Sobre esta línea, señala que autorizar la procedencia de la prisión preventiva oficiosa por los delitos señalados en el artículo impugnado, implica que se evadan los principios de excepcionalidad y Taxatividad, al no tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa.

Son fundados los argumentos aducidos por la Comisión accionante, suplidos en su deficiencia, en términos del primer párrafo artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia⁹, pues este Tribunal Pleno considera que el legislador local carece de competencia para establecer cuestiones relativas a la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, conforme a lo siguiente:

El artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, impugnado establece lo siguiente:

(P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

“Artículo 22. Se calificarán como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad y que ameritan prisión preventiva oficiosa, los siguientes:

I.- Atentados a la seguridad de la comunidad, cuando sean de los comprendidos en las fracciones I, VIII y IX del artículo 171 Quáter.

II.- Tortura, previsto y sancionado por el artículo 213;

III.- Peculado, previsto en el artículo 218, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedan de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

IV.- Robo, previsto en los casos de las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 400 y sancionados por el artículo 403 Bis, y el previsto y sancionado por el artículo 405; y

V.- Extorsión, previsto y sancionado en el artículo 426”.

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

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

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

XXI.- Para expedir:

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

⁹ “Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y **suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

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

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

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

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

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

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

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

(...)

Al respecto este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes¹⁰ que, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma, la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

La citada reforma tuvo como propósito la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo correspondiente:

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

¹⁰ La acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

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.

[...]

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

- Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.*
- Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.*
- Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.*

- *Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.*
- *Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.*
- *Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.*
- *La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.*
- *Certeza jurídica para el 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.*

Como se puede apreciar, la reforma en mención se insertó en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, desprendiéndose de la experiencia de los Estados en los que se habían emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, que era necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del mismo, toda vez que las profundas diferencias existentes al respecto impactaban en la calidad de la justicia, pues la interpretación de las figuras jurídicas correspondientes y la implementación del modelo, en sí, habían quedado a discreción de cada autoridad local.

En términos del régimen transitorio¹¹, la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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, señalándose como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos y ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Si bien con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional las entidades federativas dejaron de ser competentes para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas, podían seguir aplicando la legislación local expedida con antelación a la entrada en vigor de la legislación única.

Esto se corrobora del contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales¹², conforme al cual los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarían sustanciándose en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

Ahora bien, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad constitucional que le fue conferida, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia¹³.

¹¹ 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.”

¹² “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.”

¹³ 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

De acuerdo con el artículo 2º del mencionado Código Nacional, su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos¹⁴, por lo cual los aspectos que encuadren dentro de esos rubros y se encuentren ahí regulados, no pueden regularse mediante normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el citado Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia tanto de las autoridades federales como locales¹⁵, y esto no cambia por la circunstancia de que se trate de delitos graves que ameriten prisión preventiva oficiosa.

En la especie, el artículo 22 de Código Penal para el Estado de Tamaulipas, impugnado, establece que se calificarán como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad y que **ameritan prisión preventiva oficiosa**, los siguientes: a) **Atentados a la seguridad de la comunidad**, cuando sean de los comprendidos en las fracciones I, VIII y IX del artículo 171 Quater¹⁶; b) **Tortura**, previsto y sancionado por el artículo 213¹⁷; c) **Peculado**, previsto en el artículo 218, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedan de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; d) **Robo**, previsto en los casos de las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 400¹⁸ y sancionados por el artículo 403 Bis, y el previsto y sancionado por el artículo 405¹⁹; y e) **Extorsión**, previsto y sancionado en el artículo 426²⁰.

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”.

¹⁴ “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.”

¹⁵ “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.”

¹⁶ “Artículo 171 Quater. Comete el delito de atentado contra la seguridad de la comunidad y se le aplicará una sanción de siete a quince años de prisión y multa de doscientas a cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a quien sin causa justificada incurra en cualquiera de las siguientes fracciones:

(REFORMADA, P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

I.- Quien utilice uno o más instrumentos en forma de abrojos, cuchillas, erizos, estrellas, púas o picos ponchallantas, fabricados de cualquier material que por su resistencia o contundencia, dañe o impida el paso de vehículos particulares u oficiales.

Cuando la conducta se cometa en contra de elementos de las fuerzas armadas o de seguridad pública o de sus equipos motores, muebles o inmuebles, se aumentará la penalidad dos terceras partes;

(...)

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

VIII.- Al que en pandilla o dentro de una asociación delictuosa o banda aceche, vigile o realice las funciones de obtener información o comunicar a la agrupación delictiva dicha información sobre la ubicación, acciones, actividades, movimientos, operativos o en general, las labores de los elementos de seguridad pública o de las fuerzas armadas, con la finalidad de obstaculizar o impedir su actuación o bien, con la finalidad de facilitar o permitir la realización de algún delito por un tercero.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

IX.- Quien dañe, altere o impida el adecuado funcionamiento o monitoreo de cámaras de vigilancia en la vía pública o establecimientos con acceso al público instaladas para ser utilizadas por las instituciones de seguridad pública.

(...)

¹⁷ En su texto anterior al de octubre de 2018:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2016)

“Artículo 213.- Se sancionará con una pena de tres a doce años de prisión, multa de doscientas a cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, destitución del cargo e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público que ordene, consienta o aplique intencionalmente a una persona golpes, azotes, quemaduras, mutilaciones o cualquier otro tipo de violencia física o moral con el objeto de obtener de ella o de un tercero información, confesión de culpabilidad o cualquier otra conducta que dañe al pasivo o beneficie al servidor o a un tercero.

(REFORMADO, P.O. 27 DE MARZO DE 1993)

Las mismas penas previstas en este Artículo se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, instigue, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.

(REFORMADO, P.O. 27 DE MARZO DE 1993)

Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves sean físicos o psíquicos a un detenido”.

¹⁸ “Artículo 400.- Se sancionará con la pena del robo:

(...)

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

VI.- El desmantelamiento de uno o más vehículos robados, así como la comercialización conjunta o separadamente sus partes;

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

VII.- La enajenación o tráfico de cualquier manera de un vehículo o vehículos robados;

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

Como se advierte, el artículo impugnado regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, consecuentemente procesal, que se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, pues fue aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional²¹.

En efecto en el caso que nos ocupa, debemos hacer referencia a que **en el Libro Primero “Disposiciones Generales”, Título VI “Medidas de Protección Durante la Investigación, Formas de Conducción del Imputado al Proceso y Medidas Cautelares”, Capítulo I “Medidas de Protección y Providencias Precautorias”, se localiza el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que a en su parte conducente dice:**

“Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la

VIII.- La tenencia, custodia, alteración o modificación de cualquier manera, de la documentación que acredite la propiedad o los datos de identificación de un vehículo, sin estar facultado para ello;

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

IX.- El traslado de un vehículo o vehículos robados a otra entidad federativa o al extranjero;

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

X.- La utilización del o los vehículos robados en la comisión de otro u otros delitos; ó

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

XI.- La tenencia, posesión o utilización de algún vehículo de fuerza motriz robado, sin acreditar su legal posesión”.

¹⁹ “Artículo 405.- Si el robo se ejecutara por medio de la violencia, a la pena que corresponda por el robo simple, se aumentará de seis meses a tres años de prisión. Si de la conducta violenta resultare la comisión de otro delito se aplicarán las reglas del concurso.

La violencia a las personas, se distingue en física y moral.

Se entiende por violencia física en el robo la fuerza material que para cometerlo se hace a una persona.

Hay violencia moral, cuando el agente amague o amenace a una persona con un mal grave, presente, o inmediato capaz de intimidarle”.

²⁰ (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

“Artículo 426.- Comete el delito de extorsión al que sin derecho, por cualquier medio, obligue a otro a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo, con ánimo de lucro, o con la intención de obtener un beneficio, cualquiera que este sea, u obteniéndolo para sí o para otro o causando un perjuicio patrimonial, moral o psicológico, en contra de una persona o personas, se le impondrá una sanción de siete a quince años de prisión y de doscientos cincuenta a mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

(ADICIONADO, P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

Las penas previstas en el artículo anterior, se aumentarán en dos terceras partes y además, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos, inhabilitación de tres a siete años para ejercer cargos o comisiones públicas y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas, cuando el delito se realice por servidor público o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas.

(ADICIONADO, P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

Además de las penas señaladas en este artículo, se impondrá una sanción de cuatro a diez años de prisión y multa de doscientos ochenta y ocho a setecientos veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, cuando en la comisión del delito:

I.- Intervenga una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

II.- Se emplee violencia;

III.- Se realice por pandilla, asociación delictuosa o el autor del delito se ostente por cualquier medio como miembro de la delincuencia organizada;

IV.- Se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier medio de comunicación mediante los cuales se pueda realizar la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza, que se efectúe por hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, vía satelital u otros sistemas electromagnéticos;

V.- Si el sujeto activo del delito de extorsión, se encuentra privado de su libertad personal;

VI.- Si es cometido en contra de un menor de edad o de una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o bien en una persona mayor de sesenta años; y

VII.- El autor del delito de manera continuada obtenga dinero o bienes por concepto de cobro de cuotas de cualquier índole”.

²¹ El artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, fue publicado mediante decretos LXIII-149 y LXIII-160, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el veintiuno de abril de dos mil diecisiete; y entro en vigor en la misma fecha, conforme al único artículo transitorio del Decreto LXIII-160, cuyo texto es: “Artículo Único. El presente Decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.”.

ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

...”.

Por otro lado, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno ya ha establecido que el artículo Octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales²² al señalar que “...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”, solamente les permite a ambos niveles de gobierno expedir estrictamente la legislación de carácter instrumental que dé efectividad a lo dispuesto en dicho Código Nacional, es decir, sí y sólo sí constituye un medio para la consecución de sus fines.

En un sentido gramatical, un instrumento es la “Cosa o persona de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir un fin”, de manera que la emisión de la legislación instrumental que se ordena en el invocado precepto transitorio de ningún modo autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas no previstas en la legislación única, o bien, reiterar o recomponer las ya existentes.

Además, el mencionado artículo octavo transitorio solamente autorizó la emisión de las normas “...que resulten necesarias...”, esto es, las exclusivamente indispensables para que lo dispuesto en el propio Código Nacional se pudiera implementar, verbo este último en el que semánticamente reside la noción de “Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo”; significado que pone freno a la libertad del legislador estatal para pretender perfeccionar el contenido de la legislación expedida por el Congreso de la Unión, porque esto llevaría nuevamente al indeseado rompimiento de la uniformidad normativa que se quiso alcanzar, y si bien como toda obra legal el texto del Código Nacional es perfectible, o podría requerir en un futuro de ajustes a la realidad cambiante del país, lo cierto es que desde el Dictamen de la Cámara de Senadores que dio lugar a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, se razonó con toda claridad 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; todo ello para cumplir con seis objetivos básicos, a saber: i) una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos; ii) condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal, coherente, articulada e integral; iii) una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia; iv) mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el país; v) una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas; y vi) criterios judiciales más homogéneos.

En este orden de ideas, la disposición impugnada no puede considerarse norma complementaria en términos del artículo octavo transitorio mencionado, pues regula una cuestión procedimental, consistente en una medida cautelar, como lo es, la prisión preventiva oficiosa, prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de ahí que la norma en estudio incide en una invasión competencial.

Por lo anterior, lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez, referido a la incompetencia del Estado de Tamaulipas para legislar en la materia, habiendo tenido como consecuencia la invalidez del precepto impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos dirigidos a la forma en que se regularon dichas medidas, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J.

²² 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”.

32/2007, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**"²³

SEXTO. Efectos. Conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben precisarse los efectos de la invalidez decretada.

La invalidez del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, surtirá efectos retroactivos al veintiuno de abril de dos mil diecisiete –fecha en la cual entró en vigor el Decreto impugnado²⁴– correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal²⁵.

Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.

Finalmente, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Noveno Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante Decretos Nos. LXIII-149 y LXIII-160 en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiuno de abril de dos mil diecisiete; en la inteligencia de que esta declaración de invalidez surtirá efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Noveno Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas. 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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por consideraciones diversas, Pardo Rebolledo por consideraciones diversas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán por consideraciones diversas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas por falta de competencia de las legislaturas locales para regular la prisión preventiva oficiosa, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina

²³ "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto." [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 776. P.J.J. 32/2007.

²⁴ Conforme al único artículo transitorio del Decreto LXIII-160, cuyo texto es: "**Artículo Único.** El presente Decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

²⁵ En el mismo sentido se decretaron los efectos en la acción de inconstitucionalidad 6/2015, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos.

Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos retroactivos al veintiuno de abril de dos mil diecisiete, fecha en la cual entraron en vigor los decretos impugnados, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal, 2) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Noveno Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

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

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

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintidós fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia de dos de julio de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 30/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2017, FALLADA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE DOS DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas al ser inconstitucional, debido a que establece una regla de procedencia de la prisión preventiva oficiosa distinta a la que prevé el precepto 19 de la Constitución Federal.

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

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno. Sin embargo, formulo reserva, en atención a que las consideraciones de la sentencia se basan en que las porciones normativas impugnadas regulan una medida relacionada con el procedimiento penal que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

De manera reiterada, he considerado que no es suficiente que el Código Nacional de Procedimientos Penales regule determinada institución, para considerar automáticamente que los estados carecen de facultades para legislar sobre ellas. Esto es así, pues el propio Código Nacional contiene disposiciones que reconocen ámbitos de competencia a las legislaturas locales. En todo caso, tendría que precisarse si las normas impugnadas se encontraban o no en esos ámbitos.

El Tribunal Pleno interpretó el artículo 73, fracción XXI, inciso C), constitucional¹, y estableció que, de acuerdo con su contenido, el Congreso de la Unión es competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

Concluyó que a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de la reforma constitucional en la que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procesal

¹ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

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

penal, los Estados no pueden legislar al respecto, pues habían dejado de tener competencia sobre la materia procedimental penal, y por consecuencia tampoco podían regular la prisión preventiva, que es una medida cautelar dictada en el proceso penal.

Aunque coincido en que la legislatura local excedió sus facultades al incluir los supuestos del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, debo precisar el alcance de mi voto, a fin de formular una salvedad respecto al criterio mayoritario que sirve de sustento a este fallo.

En reiteradas ocasiones he manifestado que la prohibición de que los Estados puedan legislar en algunos aspectos relacionados con el procedimiento penal no es absoluta. Por ejemplo, en materia de protección de testigos, el artículo 367 del Código Nacional de Procedimientos Penales permite que la legislación aplicable (puede ser local) establezca medidas que no necesariamente sean propias del procedimiento penal².

Ahora bien, en cuanto a la prisión preventiva oficiosa, resultan aplicables tanto el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Federal como el 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que prevén como supuestos de prisión preventiva oficiosa los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Dichas disposiciones son del tenor siguiente:

Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

(...)

Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o

² Artículo 367. Protección a los testigos

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

haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la

comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.

Del catálogo contenido en la Constitución Federal y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que ya están previstos en los supuestos de prisión preventiva oficiosa ciertos delitos del ámbito local, respecto de los cuales la legislatura local no tendría facultad para dar una solución distinta, como son homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.

Sin embargo, el propio texto constitucional reserva a la ley la definición de los graves contra el libre desarrollo de la personalidad, y el Código Nacional, sólo prevé ese tipo de delitos respecto del Código Penal Federal, pero no precisa los que tendrán el carácter de graves en las legislaciones locales.

Por tal razón, tanto desde el punto de vista competencial sustentado en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, como desde la perspectiva de la interpretación del artículo 19 de la Constitución, estimo que el criterio sostenido por el Tribunal Pleno debió admitir que pueden existir excepciones en las cuales las legislaturas locales tienen facultades para determinar los delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa, sin que ello desconozca que existe un catálogo previsto en la Constitución y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que impide que las legislaturas locales emitan una norma en sentido diverso.

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

Atentamente

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de dos de julio de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 30/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2017, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **dos de julio de dos mil diecinueve**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó la invalidez del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas¹, publicado mediante Decretos Nos. LXIII-149 y LXIII-160 en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, por considerar que el referido precepto regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, **consecuentemente procesal**, que se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, ya que fue aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal².

En tal virtud, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que difiero del criterio mayoritario, relativo a que el precepto impugnado es una norma exclusivamente de carácter procesal, no obstante que

¹ (P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

"Artículo 22. **Se calificarán como delitos graves**, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad y **que ameritan prisión preventiva oficiosa**, los siguientes:

I.- Atentados a la seguridad de la comunidad, cuando sean de los comprendidos en las fracciones I, VIII y IX del artículo 171 Quáter.

II.- Tortura, previsto y sancionado por el artículo 213;

III.- Peculado, previsto en el artículo 218, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedan de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

IV.- Robo, previsto en los casos de las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 400 y sancionados por el artículo 403 Bis, y el previsto y sancionado por el artículo 405; y

V.- Extorsión, previsto y sancionado en el artículo 426".

² El artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, fue publicado mediante decretos LXIII-149 y LXIII-160, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el veintiuno de abril de dos mil diecisiete; y entro en vigor en la misma fecha, conforme al único artículo transitorio del Decreto LXIII-160, cuyo texto es: "Artículo Único. El presente Decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

tiene una vinculación y afectación directa a la libertad personal en los casos en que se trate de los delitos que se enumeran en la norma impugnada.

Lo anterior, en virtud de que, calificar la lista de delitos que se consideran graves y respecto los cuales procede la prisión preventiva oficiosa como un aspecto meramente procesal pudiera tener algunas consecuencias, esto es, que se pudiera generar y decir que la violación a este tipo de normas es una violación que afecta solamente a normas procesales; ya que considero que este aspecto tiene un ámbito de afectación a derechos sustantivos, como la libertad personal, porque la consecuencia de que un delito sea calificado o sea incluido en esta lista tiene, evidentemente, la consecuencia de que la persona tendrá que seguir su procedimiento penal privado de su libertad.

En este sentido, considero que el precepto impugnado es inconstitucional, pero por las siguientes razones:

Del artículo 19 de la Constitución Federal³, que el accionante considera violado, se advierte de manera precisa los casos en los que procede la prisión preventiva oficiosa, estableciendo que **el juez la ordenará, para los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.**

Ahora, para poder entender de manera nítida las estipulaciones referidas, es conveniente acudir al procedimiento legislativo que culminó con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, la llamada reforma penal, en la que se modificó de manera relevante el sistema procesal penal en nuestro país, pasando de un sistema mixto a un sistema de corte acusatorio y oral.

En efecto, el artículo 19 de la Constitución Federal, fue modificado con motivo de las reformas de dos mil ocho, con el objeto de regular concretamente lo relativo al sistema de prisión preventiva oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, **ello acorde con el principio de presunción de inocencia, habiéndose estimado conveniente establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto.**

En el dictamen de la Cámara de Origen, se refirió a lo siguiente:

“Artículo 19

Cambio de denominación: auto de vinculación

³ (REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

“Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

*El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.** La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.*

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.”

En esta reforma se modifica el nombre del tradicional auto de sujeción a proceso para sustituirlo por el de auto de vinculación a proceso. La idea de sujeción denota justamente una coacción que por lo general lleva aparejada alguna afectación a derechos; en cambio, vinculación únicamente se refiere a la información formal que el ministerio público realiza al indiciado para los efectos de que conozca puntualmente los motivos por los que se sigue una investigación y para que el juez intervenga para controlar las actuaciones que pudiera derivar en la afectación de un derecho fundamental. Se continuará exigiendo, no obstante, acreditar el supuesto material.

Estándar para el supuesto material

Al igual que en el caso del artículo 16 constitucional, la nueva redacción del artículo 19 constitucional se prevé modificar el estándar probatorio para el libramiento del auto de vinculación a proceso. La razón de ello es fundamentalmente la misma que ya se expuso en su oportunidad al abordar el artículo 16. En este punto habría que agregar que el excesivo estándar probatorio que hasta ahora se utiliza, genera el efecto de que en el plazo de término constitucional se realice un procedimiento que culmina con un auto que prácticamente es una sentencia condenatoria. Ello debilita el juicio, única fase en la que el imputado puede defenderse con efectivas garantías, y fortalece indebidamente el procedimiento unilateral de levantamiento de elementos probatorios realizado por el ministerio público en la investigación, el cual todavía no ha sido sometido al control del contradictorio. La calidad de la información aportada por el ministerio público viene asegurada por el control horizontal que ejerce la defensa en el juicio, en tal sentido, no es adecuado que en el plazo de término constitucional se adelante el juicio.

Medidas cautelares y prisión preventiva

Para los efectos de evitar los excesos cometidos hasta ahora con la prisión preventiva, se acordó establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto. La aplicación de medidas cautelares, las cuales son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas. Esto quiere decir que sólo cuando exista necesidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio; el desarrollo de la investigación; la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar de las que prevea la ley. La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.

Este nuevo diseño es acorde con el principio de presunción de inocencia. Diversos procesalistas clásicos y contemporáneos han hecho notar, con razón, la inevitable antinomia que supone afectar los derechos de las personas sometiéndolas a prisión preventiva, sin que antes se haya derrotado su presunción de inocencia en un juicio en el que se respeten todas las garantías del debido proceso. La antinomia es de por sí insalvable, pero para paliarla en alguna medida se prevé que la procedencia de tales afectaciones sea excepcional.

*Otro de los elementos que se debe tener en cuenta es que las medidas cautelares sean proporcionales, tanto al delito que se imputa, como a la necesidad de cautela. Los riesgos mencionados con anterioridad admiten graduación y nunca son de todo o nada, dependerán de cada caso concreto. **Por ello es que la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el ministerio público y justificada por él ante el juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.***

Finalmente, la procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, de modo tal que siempre se opte por aquella medida cautelar que sea lo menos intrusiva para la esfera jurídica de los particulares. El propósito en este caso será provocar la menor afectación posible.

Prisión preventiva y delitos graves

*A la regulación de las medidas cautelares en aquellos casos en los que se trate de delitos graves y de delincuencia organizada se le da un tratamiento diverso. **Se pretende evitar que se produzca con el tema de los delitos graves y la delincuencia organizada, lo que hasta ahora ha venido sucediendo, es decir, que sea el legislador ordinario el que en definitiva decida a qué casos se aplica la Constitución y cuáles requieren un tratamiento excepcional por tratarse de delitos graves o delincuencia organizada.** Debe apreciarse que se requiere una regulación especial de las medidas cautelares cuando se trate de estos casos, sin embargo, las excepciones tienen que estar previstas en el propio texto constitucional, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.*

*Cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales. **No obstante, la experiencia estatal y federal ha mostrado que este sistema excepcional ha colonizado el resto del ordenamiento. Hoy por hoy existe un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria. Con la finalidad de superar este estado de cosas se impone que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales, para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.***

***El propio artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva recién explicado.** Se prevé que el juez aplique prisión preventiva para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios especialmente violentos como armas y explosivos, **así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud,** si el ministerio público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos.*

La decisión sobre medidas cautelares es evidentemente revisable, tan es así que expresamente se prevé que se podrá revocar la libertad de los individuos ya vinculados a proceso, cuando se acrediten los extremos previstos en la propia Constitución y de conformidad con lo que disponga la ley.

Suspensión del plazo de prescripción de la acción penal y del proceso en delincuencia organizada

Para evitar que los procesados por delincuencia organizada se sustraigan con facilidad a la acción de la justicia se prevé la suspensión de la prescripción de la acción penal y del proceso, si ya se hubiere dictado el auto de vinculación por dicho delito.”

Ahora, debe destacarse que la reforma al citado precepto constitucional, de doce de abril de dos mil diecinueve, tuvo como objeto **augmentar el catálogo de delitos respecto de los que el juez** debe ordenar la prisión preventiva, como se advierte del siguiente cuadro:

TEXTO ANTERIOR	PRECEPTO REFORMADO
Art. 19.-... (REFORMADO, D.O.F. 14 DE JULIO DE 2011) El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un	Art. 19.-... (REFORMADO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019) El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un

<p>delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, <u>así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</u></p>	<p>delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, <u>así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.</u></p> <p>...</p>
---	--

Lo que se hace evidente del trabajo legislativo de la reforma constitucional, como se advierte de la parte conducente del dictamen de la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, el cual a la letra señala:

“...Por lo anterior, se propone reformar el artículo 19 constitucional, con la finalidad de incorporar al catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, las siguientes conductas antijurídicas y punibles:

- *En los casos de abuso o violencia sexual contra menores;*
- *El uso de programas sociales con fines electorales;*
- *El robo de transporte en cualquiera de sus modalidades;*
- *Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del ejército, la armada y la fuerza aérea.*
- *Los delitos cuya media aritmética de la pena exceda de cinco años de prisión (incluidas sus calificativas, sus atenuantes o agravantes), en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; y en materia de corrupción.*

...”

Con lo anterior, es posible interpretar la segunda parte del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal, en el sentido de que, establece un listado taxativo de delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa y, que son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*, los cuales **no son disponibles para el legislador local**, debido a que lo que se pretendió con la reforma constitucional y el establecimiento preciso de tales delitos como casos de excepción respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, fue la de **evitar los excesos cometidos hasta ese momento con la prisión preventiva, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.**

Esto atendiendo a que, desde que se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, no obstante, la experiencia estatal y federal mostró que este sistema excepcional había colonizado el resto del ordenamiento, existiendo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos estaban calificados como graves por la legislación ordinaria. Por ello, **con la finalidad de superar este estado de cosas**, el

Constituyente consideró necesario que fuera **la propia Constitución la que determinará aquellos casos excepcionales**, para los que bastaría solo acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

Por ello, la norma constitucional expresamente establece que será **el juez quien ordenará**, la prisión preventiva oficiosa *si el ministerio público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos*; por lo que, deberá ser el propio juzgador quien, atendiendo al arbitrio judicial, determine si el delito, por que se le imputa al indiciado, se encuentra dentro del catálogo establecido en forma expresa en la norma constitucional; pues, en palabras del propio Constituyente permanente la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el ministerio público y justificada por él ante el juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

Por otra parte, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y por ende procederá la prisión preventiva oficiosamente, **también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto Federal como local**, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquéllos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir la propia constitución otorga competencia a los legisladores Federal y locales, para tal establecimiento.

No obstante tales competencias que se dan a los legisladores comunes deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa **en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia**.

Asimismo, que con el establecimiento de delitos graves en la norma fundamental **se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por parte del legislador ordinario**.

No obstante ello, se precisó que la propia Norma Suprema establece **la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción** al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de lo que procede la prisión preventiva oficiosa; **sólo respecto de delitos contra la seguridad de la nación el libre desarrollo de la personalidad y la salud**.

Así, debe considerarse que el legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad**, en tanto carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y, por ende su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Entendiendo que la estipulación relativa a que en *“la Ley”* se podrá establecer los delitos graves contra la seguridad nacional, no se refiere a la seguridad pública, al orden público o a la seguridad de la comunidad; sino precisamente a la seguridad nacional como tal, pues el tratarse de un supuesto de excepción debe ser entendido en sentido estricto; máxime si se atiende a la intención del Constituyente al momento de establecer tal estipulación, la cual debe entenderse dentro del principio de excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva y de la presunción de inocencia.

Lo que además, encuentra respaldo en el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece claramente como regla general, que los procesados se mantengan en libertad, salvo cuando esto no sea posible por las medidas de aseguramiento que se requieran para que se lleve a cabo el proceso y para que se ejecuten los fallos, pero ésta es la regla general: la libertad⁴.

En esta misma línea, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 7º consagra el derecho a la libertad personal y establece, en su apartado 3, la prohibición de que una persona sea sometida a detención o encarcelamiento arbitrarios. Asimismo, en su punto 5, establece el derecho que tiene toda persona detenida a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el

⁴ “Artículo 9.

...

³ *Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo”.*

proceso, en la inteligencia de que su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio⁵.

De la misma forma la jurisprudencia sustentada por la Corte Interamericana, de manera clara ha establecido que todas las garantías judiciales deben tener como principio la presunción de inocencia; consecuentemente, para que sea una medida legítima la prisión preventiva, requiere ser una medida de carácter excepcional, que sólo procederá cuando otras garantías no sean suficientes para permitir el desarrollo eficiente de las investigaciones y evitar que se eluda la acción de la justicia.

Una vez precisado lo anterior, conviene destacar que, el artículo 19 señalado, fue reformado nuevamente el catorce de julio de dos mil once, con el objeto de introducir en la gama de delitos respecto de los cuales el juez debe ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, el delito de trata de personas.

Ahora, como lo aduce el Procurador General de la República, al ser la prisión preventiva parte del andamiaje del sistema de justicia penal adoptado por la Norma Fundamental en dos mil ocho y que entró en pleno vigor, en todo el país, en junio de dos mil dieciséis; debe hacerse referencia a que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto el Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes⁶ que, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

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

La citada reforma constitucional, tiene como finalidad **la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales** a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo.

El Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Ahora en el caso que nos ocupa, debemos hacer referencia a que **en el Libro Primero “Disposiciones Generales”, Título VI “Medidas de Protección Durante la Investigación, Formas de Conducción del Imputado al Proceso y Medidas Cautelares” Capítulo I “Medidas de Protección y Providencias Precautorias”, se localiza el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales⁷.**

⁵ “Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

...

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

...

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

...

⁶ La acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

⁷ “Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

Del que se desprende, que el propio Congreso de la Unión consideró que el establecimiento de los delitos graves por los que procede la prisión preventiva oficiosa, es un aspecto sustantivo, en tanto si bien señala cuáles serán éstos; lo cierto es que, **solo reitera la estipulación contenida en el artículo 19, párrafo segundo**, de la Constitución Federal, destacando que, el Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente **en los casos de los delitos graves que determine la ley** contra la seguridad de la Nación, **el libre desarrollo de la personalidad** y de la salud.

De todo lo anterior se tiene que, como se dijo, tanto la Constitución Federal en su artículo 19, párrafo segundo, como el Código Nacional de Procedimientos Penales en el artículo 167, segundo párrafo, establecen un catálogo taxativo de delitos respecto de los que procede decretar la prisión preventiva de manera oficiosa; asimismo, que **la ley determinará los delitos graves** respecto de los que también procederá decretarse dicha medida cautelar, únicamente para los casos que precisa.

En efecto, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y por ende procederá la prisión preventiva oficiosamente, los cuales son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*; también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto Federal como local, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquéllos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir la propia constitución otorga competencia a los legisladores Federal y locales, para tal establecimiento. **Lo cual, reitera el Código Nacional de Procedimientos Penales.**

No obstante tales competencias que se dan a los legisladores ordinarios, deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa **en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia.**

Asimismo, que con el establecimiento de delitos graves en la norma fundamental **se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por parte del legislador ordinario, pues** cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, **no obstante, en la realidad ese sistema excepcional colonizó el resto del ordenamiento y se produjo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos eran calificados como graves por la legislación ordinaria**; por lo que, con la finalidad de superar ese estado de cosas se consideró necesario que fuera **la propia Constitución la que determinara aquellos casos excepcionales**, para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

No obstante ello, se precisó que la propia Norma Suprema establecía la posibilidad de que los ordenamientos procesales **de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción** al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa; **sólo respecto de delitos contra la seguridad de la nación el libre desarrollo de la personalidad y la salud.**

Así, debe considerarse que el legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad**, en tanto carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y, por ende su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa. La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

...”

Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Entendiendo que la estipulación relativa a que “*la Ley*” se podrán establecer los delitos graves contra la seguridad nacional, no se refiere a la seguridad pública, al orden público o a la seguridad de la comunidad; sino precisamente a la seguridad nacional como tal, pues el tratarse de un supuesto de excepción debe ser entendido en sentido estricto; máxime si se atiende a la intención del Constituyente al momento de establecer tal estipulación, la cual debe entenderse dentro del principio de excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva y de la presunción de inocencia.

Una vez señalado lo anterior, conviene recordar que el artículo 22 de Código Penal para el Estado de Tamaulipas, impugnado, establece que se calificarán como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad y que **ameritan prisión preventiva oficiosa**, los siguientes: a) **Atentados a la seguridad de la comunidad**, cuando sean de los comprendidos en las fracciones I, VIII y IX del artículo 171 Quater⁸; b) **Tortura**, previsto y sancionado por el artículo 213⁹; c) **Peculado**, previsto en el artículo 218, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedan de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; d) **Robo**, previsto en los casos de las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 400¹⁰ y sancionados por el artículo 403 Bis, y el previsto y sancionado por el artículo 405¹¹; y e) **Extorsión**, previsto y sancionado en el artículo 426¹².

⁸ “Artículo 171 Quater. Comete el delito de atentado contra la seguridad de la comunidad y se le aplicará una sanción de siete a quince años de prisión y multa de doscientas a cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a quien sin causa justificada incurra en cualquiera de las siguientes fracciones: (REFORMADA, P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

I.- Quien utilice uno o más instrumentos en forma de abrojos, cuchillas, erizos, estrellas, púas o picos ponchallantas, fabricados de cualquier material que por su resistencia o contundencia, dañe o impida el paso de vehículos particulares u oficiales.

Cuando la conducta se cometa en contra de elementos de las fuerzas armadas o de seguridad pública o de sus equipos motores, muebles o inmuebles, se aumentará la penalidad dos terceras partes;

(...)

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

VIII.- Al que en pandilla o dentro de una asociación delictiva o banda aceche, vigile o realice las funciones de obtener información o comunicar a la agrupación delictiva dicha información sobre la ubicación, acciones, actividades, movimientos, operativos o en general, las labores de los elementos de seguridad pública o de las fuerzas armadas, con la finalidad de obstaculizar o impedir su actuación o bien, con la finalidad de facilitar o permitir la realización de algún delito por un tercero.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

IX.- Quien dañe, altere o impida el adecuado funcionamiento o monitoreo de cámaras de vigilancia en la vía pública o establecimientos con acceso al público instaladas para ser utilizadas por las instituciones de seguridad pública.

(...)

⁹ (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2016)

“Artículo 213.- Se sancionará con una pena de tres a doce años de prisión, multa de doscientas a cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, destitución del cargo e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público que ordene, consienta o aplique intencionalmente a una persona golpes, azotes, quemaduras, mutilaciones o cualquier otro tipo de violencia física o moral con el objeto de obtener de ella o de un tercero información, confesión de culpabilidad o cualquier otra conducta que dañe al pasivo o beneficie al servidor o a un tercero.

(REFORMADO, P.O. 27 DE MARZO DE 1993)

Las mismas penas previstas en este Artículo se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, instigue, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se infligian dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.

(REFORMADO, P.O. 27 DE MARZO DE 1993)

Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves sean físicos o psíquicos a un detenido.

¹⁰ “Artículo 400.- Se sancionará con la pena del robo:

(...)

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

VI.- El desmantelamiento de uno o más vehículos robados, así como la comercialización conjunta o separadamente sus partes;

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

VII.- La enajenación o tráfico de cualquier manera de un vehículo o vehículos robados;

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

VIII.- La tenencia, custodia, alteración o modificación de cualquier manera, de la documentación que acredite la propiedad o los datos de identificación de un vehículo, sin estar facultado para ello;

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

IX.- El traslado de un vehículo o vehículos robados a otra entidad federativa o al extranjero;

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

X.- La utilización del o los vehículos robados en la comisión de otro u otros delitos; ó

(ADICIONADA, P.O. 31 DE AGOSTO DE 2011)

XI.- La tenencia, posesión o utilización de algún vehículo de fuerza motriz robado, sin acreditar su legal posesión”.

¹¹ “Artículo 405.- Si el robo se ejecutara por medio de la violencia, a la pena que corresponda por el robo simple, se aumentará de seis meses a tres años de prisión. Si de la conducta violenta resultare la comisión de otro delito se aplicarán las reglas del concurso.

La violencia a las personas, se distingue en física y moral.

Se entiende por violencia física en el robo la fuerza material que para cometerlo se hace a una persona.

Hay violencia moral, cuando el agente amague o amenace a una persona con un mal grave, presente, o inmediato capaz de intimidarle”.

Así es evidente que ninguno de los delitos que el precepto impugnado establece como graves es cometido directamente contra el libre desarrollo de la personalidad, es decir en ninguno de ellos el bien jurídico tutelado es el libre desarrollo de la personalidad y por ende, debe concluirse que el legislador del Estado de Tamaulipas excedió sus competencias al aprobar el artículo 22 del Código Penal, pues los delitos que señala no se encuentran dentro del único supuesto que el legislador local puede incorporar delitos al diseño normativo de la prisión preventiva, recién establecido en la Constitución Federal.

Debe precisarse que si bien, pudiera considerarse que el delito de **tortura** de alguna forma incide en el libre desarrollo de la personalidad; lo cierto es que, los congresos locales carecen de competencia para establecer los tipos penales y sus sanciones en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por lo que tampoco tiene competencia para establecer la gravedad o no y por ende la procedencia de la prisión preventiva oficiosa al respecto.

En efecto, en múltiples precedentes¹³ el Tribunal Pleno ha analizado las notas distintivas de dicho régimen para el caso de los delitos de secuestro y trata de personas, y ha precisado que en esas materias corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión establecer los tipos y penas aplicables así como distribuir las facultades que a cada uno de los órdenes de gobierno, deban corresponder para efectos de su investigación, persecución y sanción.

De esta manera, al momento de analizar la constitucionalidad de las legislaciones locales en las que se regulan los delitos de secuestro y trata de personas, el Pleno se ha enfrentado a dos tipos de normas: por un lado, las que pretenden tipificar o establecer las sanciones correspondientes—generalmente mediante la reiteración de los tipos y sanciones contenidos en las Leyes Generales— y, por otro lado, las que regulan otros aspectos vinculados con esos delitos, distintos a la tipificación y sanción.

En el primer caso, el parámetro de validez es el propio contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso a) que confiere al legislador federal la competencia exclusiva para establecer los tipos y sanciones; mientras que en el segundo caso, dicho parámetro se integra también con lo dispuesto en las Leyes Generales correspondientes, las cuales distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno, por lo que en tales casos se ha entrado al análisis del contenido de dichos ordenamientos¹⁴.

¹² (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

“Artículo 426.- Comete el delito de extorsión al que sin derecho, por cualquier medio, obligue a otro a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo, con ánimo de lucro, o con la intención de obtener un beneficio, cualquiera que este sea, u obteniéndolo para sí o para otro o causando un perjuicio patrimonial, moral o psicológico, en contra de una persona o personas, se le impondrá una sanción de siete a quince años de prisión y de doscientos cincuenta a mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

(ADICIONADO, P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

Las penas previstas en el artículo anterior, se aumentarán en dos terceras partes y además, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos, inhabilitación de tres a siete años para ejercer cargos o comisiones públicas y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas, cuando el delito se realice por servidor público o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas.

(ADICIONADO, P.O. 21 DE ABRIL DE 2017)

Además de las penas señaladas en este artículo, se impondrá una sanción de cuatro a diez años de prisión y multa de doscientos ochenta y ocho a setecientos veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, cuando en la comisión del delito:

I.- Intervenga una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

II.- Se emplee violencia;

III.- Se realice por pandilla, asociación delictuosa o el autor del delito se ostente por cualquier medio como miembro de la delincuencia organizada;

IV.- Se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier medio de comunicación mediante los cuales se pueda realizar la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza, que se efectúe por hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, vía satelital u otros sistemas electromagnéticos;

V.- Si el sujeto activo del delito de extorsión, se encuentra privado de su libertad personal;

VI.- Si es cometido en contra de un menor de edad o de una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o bien en una persona mayor de sesenta años; y

VII.- El autor del delito de manera continuada obtenga dinero o bienes por concepto de cobro de cuotas de cualquier índole.”

¹³ En torno al delito de secuestro esta Suprema Corte ha resuelto las acciones de inconstitucionalidad 25/2011 y 36/2012, falladas el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince; 48/2015, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis y, recientemente, 2/2016 fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis.

En relación con el delito de trata de personas, el Tribunal Pleno se ha pronunciado en las Acciones de inconstitucionalidad 26/2012, fallada el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 12/2014, fallada el siete de julio de dos mil quince; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince y, recientemente, 6/2015 y 48/2015, falladas el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis.

¹⁴ En la materia de trata de personas, el Tribunal Pleno ha realizado la respectiva declaratoria de invalidez con fundamento en el parámetro que deriva del inciso a), fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General, relativo a la prohibición de establecer los tipos y sanciones en la materia, en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, 54/2012 y 12/2013. En cambio, en la acción de inconstitucionalidad 6/2015 invalidó los preceptos impugnados con base en el parámetro previsto en la Ley General de la materia.

En materia de secuestro, el Tribunal Pleno ha realizado el estudio de constitucionalidad con fundamento en el parámetro que deriva del inciso a), fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General, relativo a la prohibición de establecer los tipos y sanciones en la materia, en las

Ahora, además de los delitos de secuestro y trata de personas, el artículo 73, fracción XXI, constitucional, también prevé el régimen de concurrencia para los delitos de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, **tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**, los cuales fueron adicionados mediante reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince, por lo que, al respecto rige exactamente el mismo régimen competencial descrito, **en el que la tipificación y sanción corresponden al Congreso de la Unión**, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que éste expida.

Así, al igual que en los casos de secuestro y trata de personas, **las entidades federativas no tienen competencia para legislar en torno al tipo y sanciones correspondientes a los delitos de tortura** y para legislar en otras cuestiones respecto de dichos delitos habrá que estar a lo que dispongan las leyes generales correspondientes.

Ahora, a juicio del Tribunal Pleno la clasificación de gravedad y la consecuente determinación de procedencia de la prisión preventiva oficiosa son cuestiones íntimamente vinculadas al tipo penal y su sanción, que no pueden ser disponibles para el legislador local, sino que entran en el ámbito de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en torno a los delitos tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Si bien la calificación de gravedad no forma parte de la descripción típica ni del establecimiento de la pena, se trata de una cuestión que modaliza al delito mismo, en tanto de ello derivan consecuencias determinantes para su investigación, persecución y sanción, por lo que la facultad para establecer esta calificación corresponde al orden de gobierno competente para establecer el tipo y su sanción.

Cobra aplicación al caso lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 54/2012¹⁵ en la que se declaró la invalidez del artículo 10 del Código Penal para el Estado de Colima, precisamente bajo el argumento de que: *"...en la citada norma penal, el legislador local calificó como delitos graves la trata de personas, el secuestro, secuestro exprés y la tentativa de secuestro, y ello constituye una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión, pues conforme se ha señalado, el legislador local es incompetente para legislar en dichas materias, al haber quedado estas reservadas exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal [...]".*

Por lo que, en todo caso, deberá estarse a lo que establece la Ley General para prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, publicada el veintiséis de junio de dos mil diecisiete.

Por las razones expresadas, es que comparto el sentido de la determinación tomada en este asunto, pero separándome de sus consideraciones, en los términos del presente voto.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de trece fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de dos de julio de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 30/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veinte.- Rúbrica.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales respecto de la acción de inconstitucionalidad 30/2017

Coincido con el sentido de la sentencia recaída en este medio impugnativo, en cuanto se afirma que es inconstitucional el artículo 22 del Código Penal para de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial del Estado, mediante decretos LXIII-149 Y LXIII-160, el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, aunque me separo

acciones de inconstitucionalidad 54/2012, 56/2012 y 36/2012. En cambio, en las acciones 48/2015 y 2/2016, se remite al contenido de la Ley General de la materia como fundamento de la declaratoria de invalidez. En las acciones de inconstitucionalidad 25/2011 y 1/2014, el Tribunal Pleno aplicó ambos parámetros al invalidar los preceptos impugnados.

¹⁵ Fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. De igual forma en la acción de inconstitucionalidad 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince, se invalidó un precepto que calificaba como grave el delito de trata de personas, 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, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

de la consideración fundamental que sostiene esta decisión, en el sentido de que esta calificativa deriva de la incompetencia del Congreso de la entidad para legislar en relación con dicho precepto, en el entendido de su naturaleza procesal o adjetiva.

Esto, porque a diferencia de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, estimo que el dispositivo jurídico que declaramos inválido contenía una lista de delitos graves, respecto de los cuales se consideraba procedente la prisión preventiva oficiosa, establecidos por la legislatura local y que, eventualmente, podrían generar una afectación a derechos sustantivos como, por ejemplo, la libertad personal, y considero que ello no puede entenderse como en aspecto meramente procesal.

Desde esta perspectiva, aun cuando estuve de acuerdo con el sentido del fallo, mi posición se basó en que acompañé las razones que sostenían la propuesta que fue analizada en el Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al dos de julio de dos mil diecinueve, que si bien se construyó con base en el análisis de la competencia de las entidades para regular lo relativo a la prisión preventiva, tomó como punto de partida los delitos incluidos en el precepto y que ameritaban la imposición de esta medida, siendo este catálogo el que, en mi concepto, según señalé previamente, revela el carácter sustantivo del artículo que analizamos.

Así, a partir de lo anterior concluí, de manera esencial, que aun cuando los supuestos graves establecidos en relación con la prisión preventiva oficiosa dentro de la Constitución General eran indisponibles para las legislaturas estatales, había otras conductas de esta naturaleza que podían ser objeto de esta medida, las cuales serían establecidos por el legislador ordinario, federal o local, y tendrían que ser analizados en cada caso concreto, a efecto de determinar su adecuación o no a la Ley Fundamental, tal como se hacía en la propuesta original que se presentó a nuestro análisis.

Así insisto, aun cuando voté a favor del sentido de la resolución recaída en este asunto, mi voto se basó en las consideraciones medulares antes expresadas.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de dos de julio de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 30/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veinte.- Rúbrica.