

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
30/2017
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**VISTO BUENO
SR. MINISTRO**

**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.

V I S T O S para resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

R E S U L T A N D O:

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 oficiosidad 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2017

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 oficiosidad 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 inculcados 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2017

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.

C O N S I D E R A N D O:

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 naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día

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. (...).”

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.

⁵ Foja 27 del expediente principal.

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

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

(...).”

advierde 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 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 aplicado**⁸ y, que aún siguiera sujeta a dicha medida

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 inculpado; 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 inculpado 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 testigos o víctimas o la sujeción del inculpado 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*

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 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

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.

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”.

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 declaración 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.

...”

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)

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

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,

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 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

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.

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, inmediatesz, 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,

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.”

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.

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

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

Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes.”

“ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia

Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales”.

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.”

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

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;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2017

artículo 403 Bis, y el previsto y sancionado por el artículo 405¹⁹; y e) **Extorsión**, previsto y sancionado en el artículo 426²⁰.

(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”.

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;

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,

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.”

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.
...”.***

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.

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”.

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. 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

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. 32/2007.

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 resolutiveos 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 resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.

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.

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 resolutivo 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 resolutivo 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 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:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2017

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.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

ESTA FOJA CORRESPONDE A LA **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2017, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**. FALLADA EL **DOS DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE**, EN EL SENTIDO SIGUIENTE. **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 RESOLUTIVOS 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. **CONSTE**.