

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 33
O R D I N A R I A
MARTES 29 DE MARZO DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del martes veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Javier Laynez Potisek.

Los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número treinta y dos ordinaria, celebrada el lunes veintiocho de marzo del año en curso.

Por unanimidad de nueve votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes veintinueve de marzo de dos mil dieciséis:

I. 52/2015

Acción de inconstitucionalidad 52/2015, promovida por la Procuraduría General de la República, demandando la invalidez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de junio de dos mil quince, mediante Decreto 203. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicado mediante Decreto 203 en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de junio de dos mil quince, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria, en la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de este fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.”*

Dada la ausencia del señor Ministro ponente Pérez Dayán, el señor Ministro Pardo Rebolledo se hizo cargo de la ponencia del asunto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reabrió la discusión en torno al considerando quinto, relativo al análisis de fondo.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que el artículo combatido conforma un sistema, puesto que prescribe lo que sucederá cuando un agente del Ministerio Público determine no ejercer la acción penal: será revisado por el vicesfiscal, y si éste confirma, habrá un recurso que los involucrados pueden presentar ante el fiscal general, es decir, una cuestión meramente orgánica.

Recordó que, desde ese punto de vista, propuso no anular todo el artículo porque lo único que está fuera de la competencia de la Legislatura local es el establecimiento de un medio de defensa que no coincide con lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Recalcó que, de eliminar toda la norma, se emitiría un mensaje consistente en que el Congreso local no tiene facultades para emitir normas organizacionales.

Indicó además que el artículo 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales, intitulado “Casos en que operan los criterios de oportunidad”, se contempla que “Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones

normativas de cada Procuraduría, el Ministerio Público ponderará el ejercicio de la acción penal sobre la base de criterios de oportunidad”, con lo cual reafirmó que debería reconocerse la validez de la primera parte de la norma.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que no existe un argumento sistémico autónomo e independiente a un argumento de fondo, en este caso competencial, pues únicamente implica que la invalidez decretada irradia a otros preceptos como parte del propio sistema, y que ello se tiene que analizar casuísticamente, recordando que ha habido asuntos en los que se ha determinado que existen otras partes del ordenamiento afectadas directamente por el argumento de invalidez de fondo, y otros en los que se ha extendido esa invalidez cuando se valora que afecta a otras partes del ordenamiento, lo cual es un aspecto de la prudencia judicial.

En la especie, observó que se han vertido argumentos técnicos en el sentido de invalidar la norma combatida completamente y para invalidarla sólo en una parte, pero todos han coincidido en que existe falta de competencia. Al respecto, se decantó por la invalidez de todo el precepto porque se encuentra dentro del título XXIII “DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD”, capítulo único “De la Substanciación del Recurso”, compuesto únicamente por ese artículo, de tal manera que, si no se invalida completamente, quedaría un título sin técnica ni lógica,

puesto que su nombre no contendría regulación alguna al respecto.

Aclaró que su posición no significa que no se tengan atribuciones orgánicas para determinar los procedimientos internos, como expresó la señora Ministra Luna Ramos, pero la intención del legislador es clara —por su título— en cuanto a que se refiere a un recurso para el no ejercicio de la acción penal, lo cual genera una distorsión legislativa al pretender regular el procedimiento, no un aspecto orgánico.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que la denominación del título no afecta la validez de la norma, puesto que la primera parte establece orgánicamente a quién le corresponde determinar el no ejercicio de la acción penal, siendo que lo que debe declararse inválido es la segunda parte, atinente a la existencia de un recurso, lo cual unánimemente se ha considerado que no es competencia del legislador local.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo recapituló que los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Franco González Salas sugirieron eliminar los estudios comparativos entre el artículo impugnado y el correlativo del Código Nacional de Procedimientos Penales. Anunció que sostendría el proyecto en sus términos al no haber escuchado otros pronunciamientos en ese sentido, pero lo ajustaría si la mayoría se inclina por suprimirlo.

Estimó que el precepto impugnado admite una división, pues se refiere a dos cuestiones distintas: primera, al trámite que debe seguirse internamente para determinar el no ejercicio de la acción penal, como diversas leyes orgánicas prevén que el ministerio público no tiene, por sí y ante sí, la capacidad de decretar el no ejercicio de la acción penal, lo cual tampoco implica una revisión oficiosa o un recurso administrativo oficioso, sino una autorización; y segunda, al recurso de inconformidad, el cual invade el ámbito de competencia del Congreso de la Unión, conforme a las materias que ya regula el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en cuanto a la instancia judicial ante el juez de control que se contempla como sigue “Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución”, por lo que podrían convivir ambas circunstancias: el trámite interno, previo a la determinación del no ejercicio de la acción penal, y el recurso judicial, una vez notificada esa determinación, con base en el Código Nacional.

El señor Ministro Laynez Potisek subrayó que se está analizando una ley orgánica, no un código penal ni de procedimientos penales, por lo que las entidades federativas tienen competencia originaria para legislar esa materia, lo cual además es obligatorio por virtud de las disposiciones

transitorias de la reforma constitucional. No obstante, señaló que la Legislatura se excedió al crear un recurso administrativo que incide en el proceso penal, pues el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que la determinación del no ejercicio de la acción penal deberá ser materia de un recurso jurisdiccional ante el juez de control, por lo que torna inconstitucional la segunda parte del precepto.

El señor Ministro Cossío Díaz consultó al señor Ministro ponente Pardo Rebolledo en qué términos sostendría el proyecto.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo estimó que no tendría conveniente en adaptar el proyecto a lo que se formalice mediante votación.

El señor Ministro Franco González Salas mantuvo su posición en el sentido de que, si bien el precepto forma parte de un ordenamiento orgánico, en realidad el legislador estableció un recurso para la impugnación del no ejercicio de la acción penal, por lo que votará por la invalidez de todo el artículo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo debería puntualizar la propuesta del proyecto, porque ayer se pronunció una mayoría por eliminar las consideraciones que no fueran relativas al tema competencial.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo preguntó cuáles son las partes que se solicitó se suprimieran.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación intencional la propuesta del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos en el sentido de eliminar todas las consideraciones no relativas a la competencia por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con la eliminación adicional de la cita de las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con la eliminación adicional de la cita de las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012, Zaldívar Lelo de Larrea con la eliminación adicional de la cita de las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012, Piña Hernández con la eliminación adicional de la cita de las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012 y Laynez Potisek con la eliminación adicional de la cita de las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron a favor del proyecto original y por la eliminación de la cita de las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo consultó a partir de cuál página se eliminarían las consideraciones.

La señora Ministra Piña Hernández señaló que el estudio de comparación inicia en el segundo párrafo de la página treinta y dos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que resultaría muy complicado en este momento determinar cuáles párrafos y páginas deberían suprimirse, por lo que sugirió que se determine eliminar en el engrose todo argumento que no guarde relación con el tema de competencia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales concordó con la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Luna Ramos recordó haber sugerido la eliminación de las consideraciones a partir de la página treinta y uno del proyecto porque se refería al artículo tercero transitorio, el cual no opera en el caso al existir disposición expresa en el artículo 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación intencional la propuesta del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, respecto de la cual se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, por la invalidez de la segunda parte del artículo impugnado. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea se manifestaron por la invalidez total del precepto impugnado, en la inteligencia de que, si la mayoría votaba por la invalidez parcial, se sumarían a ésta.

La señora Ministra Luna Ramos sugirió que en el engrose se precise que se reconoce la validez de la primera parte del precepto por no presentar un problema de competencia, pues se trata de una norma de carácter orgánico.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales coincidió con la sugerencia de la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de un pronunciamiento de constitucionalidad de la primera parte del artículo impugnado, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek, en el sentido de mantener únicamente las consideraciones relativas a la competencia y suprimir la referencia a las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron a favor de la propuesta original del proyecto y por suprimir la referencia a las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo al

análisis de fondo, respecto de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa “quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General”, y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea se manifestaron por la invalidez total del precepto impugnado, en la inteligencia de que, si la mayoría votaba por la invalidez parcial, se sumarían a ésta.

Por tanto, la votación definitiva deberá indicar:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa “quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal

General”, y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del reconocimiento de validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero —salvo la porción normativa “quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General”—, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia. El proyecto propone determinar que la declaración de invalidez tenga efectos retroactivos a partir del veintitrés de junio de dos mil quince, fecha en que entró en vigor el Decreto 203, al tenor de lo señalado en su artículo primero transitorio.

Narró que recibió una nota del señor Ministro Medina Mora I., en la cual le sugirió que los efectos se vinculara también el artículo octavo transitorio de dicho decreto el cual indica que “Lo establecido en las fracciones IX, XIII y XXXV del artículo 15, y lo relativo al recurso de inconformidad establecido en el artículo 86 de la presente Ley, estará vigente hasta la entrada en vigor del sistema acusatorio, en términos de la Declaratoria emitida por el Congreso del

Estado al respecto y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de junio del año 2014”; sin embargo, la inconstitucionalidad decretada al artículo 86 se da desde su emisión y, por tanto, no tuvo vigencia alguna, en tanto entrara en vigor el sistema de justicia penal. Por ese motivo, anunció que no aceptaría esta sugerencia.

El señor Ministro Franco González Salas adelantó que votaría con reservas, pues comparte el criterio del señor Ministro Medina Mora I., además de que hay un problema en tanto que no ha entrado en vigor totalmente el sistema en el Estado de Aguascalientes, lo cual explicará en un voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales advirtió que esa propuesta no formaría parte del proyecto.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo modificó el proyecto para determinar que los efectos surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Aguascalientes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sugirió que también se notificara al Poder Ejecutivo y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo modificó el proyecto con la sugerencia realizada.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto,

relativo a los efectos de la sentencia, consistente en 1) determinar que la declaración de invalidez tenga efectos retroactivos a partir del veintitrés de junio de dos mil quince, fecha en que entró en vigor el Decreto 203, al tenor de lo señalado en su artículo primero transitorio, 2) determinar que los efectos surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Aguascalientes, y 3) notificar los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Ejecutivo y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, la cual se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas en cuanto a los efectos retroactivos del fallo, Zaldívar Lelo de Larrea con reservas en cuanto a los efectos retroactivos del fallo, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, de la siguiente forma:

“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero —con la salvedad precisada en el resolutivo tercero de este fallo—, de la Ley Orgánica de la

Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto 203 en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de junio de dos mil quince. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa ‘quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General.’, y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, publicada mediante Decreto 203 en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de junio de dos mil quince, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria, en la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

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

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista.

II. 74/2015

Acción de inconstitucionalidad 74/2015, promovida por la Procuraduría General de la República, demandando la invalidez de los artículos 45 y 46 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la mencionada entidad el veinticuatro de julio de dos mil quince, mediante Decreto 271. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 45 y 46 del Código Penal del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto número 271, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veinticuatro de julio de dos mil quince, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia, en la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de este fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero,

segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto propone declarar infundada la invocada por el Congreso del Estado de Quintana Roo, en el sentido de que se actualiza la establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la promovente no hizo valer argumentos que manifiesten contradicción entre la norma impugnada con la Constitución Federal, pues únicamente aduce que son discordantes con lo establecido en los artículos 246 y 250 del Código Nacional de Procedimientos Penales; en razón de que, de la lectura de la demanda se evidencia que se adujo, en esencia, que los numerales controvertidos vulneran el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, al invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión en lo referente a la facultad para expedir la legislación única en materia procedimental penal.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo a las

causas de improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar la invalidez de los artículos 45 y 46 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, retomando las consideraciones de este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en el sentido de que se vulnera el artículo 73, fracción XXI, inciso c) constitucional, el cual prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos, de solución de controversias y de ejecución de penas, que regirá en la República, excluyendo la concurrencia de los Estados para legislar sobre dicha materia con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, y que no obstante ello, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha, destacando que la citada reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece tuvo 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, lo cual también se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo.

Apuntó que, en términos del régimen transitorio de dicha reforma, entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación —el nueve de octubre de dos mil trece—, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal de mecanismos alternos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión el dieciocho de junio de dos mil dieciséis. El Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado 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 pueda exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Indicó que el artículo 45 impugnado se refiere al destino de los bienes decomisados, el cual será determinado por la autoridad competente, para lo cual fija un orden de prelación específico que debe atenderse: reparación del daño, multas, costos de mantenimiento y conservación; además de que establece la forma específica en que se distribuirá el excedente en partes iguales, y precisa entre quiénes se hará la repartición respectiva: Poder Judicial, la Procuraduría General de Justicia y al Fondo previsto en la Ley de Víctimas del Estado; mientras que el diverso artículo 46 prevé cuándo causarán abandono los bienes a los que

alude, señalando cómo se computará el plazo específico para que se actualice tal supuesto y determinando qué deberá hacer la autoridad en relación con los bienes que no deben destruirse, pero que deben conservarse, o bien, aquellos que sean de costoso mantenimiento: venderlos en subasta pública y dejar los rendimientos a disposición de quien tenga derecho.

En ese tenor de ideas, los preceptos combatidos establecen cuestiones relacionadas con el procedimiento atinente al destino de los bienes decomisados y los que no lo hayan sido y causen abandono, a pesar de que éstas forman parte del proceso penal en general, lo cual ya se encuentra previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente en su libro segundo “DEL PROCEDIMIENTO”, título III “ETAPA DE INVESTIGACIÓN”, capítulo III, “TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN”, artículos 246 a 250; por tanto, si se tiene presente que la Legislatura de Quintana Roo, mediante Decreto 104, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de abril de dos mil catorce, emitió la declaratoria de inicio de vigencia del citado Código Nacional en la Entidad, y que las normas impugnadas evidentemente regulan aspectos inherentes al procedimiento de decomiso y la pérdida de instrumentos de objetos relacionados con el delito, no obstante que no se encuentren en un ordenamiento denominado “Código Procesal” o “Código de Procedimientos”, claramente se refieren a aspectos reservados al Código Nacional y, en

consecuencia, invaden la competencia del Congreso de la Unión.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó de acuerdo con el proyecto, y externó duda respecto de su foja veintiséis en cuanto a la afirmación “toda vez que los artículos 45 y 46 del Código Penal para el Estado de Quintana Roo regulan cuestiones que son propias del procedimiento penal, que no pueden considerarse normas complementarias que resulten necesarias para la implementación del Código Nacional respectivo, en términos del Transitorio Octavo”, el cual prevé que “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”, siendo que el segundo párrafo del artículo 46 impugnado dispone que “En el caso de bienes que se encuentren a disposición de la autoridad judicial o ministerial, que no se deban destruir y que no se puedan conservar o sean de costoso mantenimiento, se procederá a su venta inmediata en subasta pública y el producto y sus rendimientos se dejará a disposición de quien tenga derecho a reclamarlos, en los términos estipulados en el párrafo anterior.”, pues ello complementa al Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que no prevé esta hipótesis.

En ese contexto, manifestó la duda: ¿qué se debe entender por normas que complementan o si los Estados no pueden legislar absolutamente nada en materia de procedimiento, reservada para la Federación?

El señor Ministro Cossío Díaz estimó ser necesaria una definición de complementariedad, pues el legislador federal no lo hizo, siendo que, de lo contrario, resultaría muy difícil considerar la invalidez de este precepto.

Apuntó que en los asuntos que se han fallado, el tema no era tan indispensable porque resultaba claro que había una invasión competencial frontal; pero en la especie concordó con la señora Ministra Piña Hernández en su duda atinente a si los preceptos en cuestión —que refieren a los bienes que se encuentren a disposición de autoridad judicial o ministerial que no se deban destruir, que no se puedan conservar o sea costoso su mantenimiento para proceder a su venta inmediata en subasta pública, y se dejan los productos y sus rendimientos a disposición para el que tenga derecho— invaden una competencia pura y dura reservada a las autoridades federales o si ese aspecto no está determinado competencialmente en su totalidad para la Federación, por lo que podría introducirse el criterio de complementariedad o, inclusive, de residualidad, en virtud del artículo 124 constitucional.

Estimó que en el asunto anterior se avanzó algo respecto de la complementariedad a partir de la posición que ilustró el señor Ministro Laynez Potisek, en el sentido de que

las cuestiones orgánicas no entran en la complementariedad, pero pueden ser residuales. Adelantó que será un tema complicado por el concepto sustantivo de complementariedad.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las doce horas con cincuenta y ocho minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veintiocho minutos.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió en la importancia de determinar qué se entenderá por legislación complementaria, en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. Consideró que complementar no significa que se le dé una facultad a los Estados para legislar de manera residual, sino solamente para perfeccionar alguna situación ya prevista por el legislador federal.

En el caso concreto, explicó que los artículos 45, parte segunda —cuyo texto reza “Si se tratare de sustancias nocivas o peligrosas, dicha autoridad podrá disponer, aún antes de declararse su decomiso por sentencia ejecutoria, las medidas de precaución que correspondan, incluida su destrucción, si fuere indispensable.”—, y 46, párrafo segundo, si bien regulan situaciones diferentes a los correlativos —246 a 250— del Código Nacional de Procedimientos Penales que precisó el proyecto, están contempladas en sus diversos numerales 229, 231, 235 y 242.

Adelantó que si la idea de complementariedad es que los Estados pueden regular supuestos no previstos por el legislador federal, entonces sí fueron regulados en el Código Nacional de Procedimientos Penales; y si la idea de complementariedad es en el sentido de perfeccionar lo que ya previó el legislador federal, entonces no puede crear supuestos diferentes porque carecería de competencia para ello. Al respecto, estimó que basta con determinar que se trata de un tema procedimental penal para invalidar los preceptos por falta de competencia, en términos del artículo 73 constitucional y, por esas razones, estaría en favor del proyecto. Sugirió que, si se sostiene el estudio comparativo, deberían agregarse los otros artículos que ya citó, relacionados con la figura en estudio.

El señor Ministro Laynez Potisek valoró que, si este Tribunal Pleno calificará la constitucionalidad o no de los preceptos impugnados en función de lo ya contenido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, entonces resultaría útil un comparativo, aunque resultará difícil encontrar los límites establecidos entre el artículo 73 constitucional y el octavo transitorio del citado Código Nacional.

En el caso del tema de decomiso, estimó que es complicado, pues el Código Nacional prevé que “El numerario decomisado y los recursos que se obtengan por la enajenación de los bienes decomisados, una vez satisfecha la reparación a la víctima, serán entregados en partes

iguales al Poder Judicial, a la Procuraduría, a la Secretaría de Salud y al fondo previsto en la Ley General de Víctimas”, mientras que la norma local indica que “El destino de los instrumentos o cosas decomisadas se determinará por la autoridad competente, primeramente al pago de la reparación del daño a la víctima y la multa en los casos que proceda, los costos de administración y gastos de mantenimiento y conservación de los bienes, y el excedente será distribuido en partes iguales al Poder Judicial del Estado, a la Procuraduría General de Justicia del Estado y al Fondo previsto en la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo”, es decir, omitió a su Secretaría de Salud, y agrega que “Si se tratare de sustancias nocivas o peligrosas, dicha autoridad podrá disponer, aún antes de declararse su decomiso por sentencia ejecutoria, las medidas de precaución que correspondan, incluida su destrucción, si fuere indispensable.”, lo cual parece ser no una norma procesal, sino una complementaria al proceso penal, en el sentido de lo que pasa después de la reparación del daño de la víctima.

El señor Ministro Cossío Díaz aclaró que el capítulo XII, en el que se encuentran las normas impugnadas, se denomina “DECOMISO Y PERDIDA DE INSTRUMENTOS Y OBJETOS RELACIONADOS CON EL DELITO”, mientras que el capítulo III, en el que se localizan los artículos precisados por la señora Ministra Luna Ramos del Código Nacional de Procedimientos Penales, se intitula “TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN”, cuyo único artículo que refiere al

decomiso es el 250 —“La autoridad judicial mediante sentencia en el proceso penal correspondiente, podrá decretar el decomiso de bienes, con excepción de los que hayan causado abandono en los términos de este Código o respecto de aquellos sobre los cuales haya resuelto la declaratoria de extinción de dominio. El numerario decomisado y los recursos que se obtengan por la enajenación de los bienes decomisados, una vez satisfecha la reparación a la víctima, serán entregados en partes iguales al Poder Judicial, a la Procuraduría, a la Secretaría de Salud y al fondo previsto en la Ley General de Víctimas.”—, por lo que los temas que regulan tienen diferencias importantes, pues no es lo mismo asegurar bienes, como parte de un proceso, y decomisar bienes.

Recapituló que el asunto presenta complejidad por dos cuestiones a determinar: 1) si se comparará simplemente decomisos con aseguramientos, y 2) si la regulación del decomiso en el referido Código Nacional es tan breve que autoriza la condición complementaria por parte del Congreso del Estado, como medida de seguridad. Apuntó que este problema deriva del contenido del párrafo segundo de la página veintiséis del proyecto —referido por la señora Ministra Piña Hernández—, pues toma posición en el sentido de que no puede haber complementariedad.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se expresó de acuerdo con los términos del proyecto, pues se trata de un problema general de competencia, no de detalles

en particular, por lo que no se puede establecer casuísticamente cuándo una hipótesis puede ser legislada o no por los Estados si aparentemente no esté expresa en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Estimó que, para cuidar el ámbito de competencia y la vigencia plena del aludido Código Nacional, se debe reiterar el criterio general de que la materia procesal penal está reservada al legislador federal.

La señora Ministra Luna Ramos se reiteró, en principio, a favor del proyecto; sin embargo, respecto de lo planteado por el señor Ministro Laynez Potisek observó que el Código Nacional de Procedimientos Penales destina lo decomisado a los órganos federales, mientras que el ordenamiento en estudio lo destina a los órganos del Estado de Quintana Roo, por lo que no se sabría a dónde se iría finalmente. Adelantó que se quedaría con el criterio de que esto es competencia federal, pero manifestó dudas ante la complejidad del problema, por lo que solicitó que se tomara la votación en la siguiente sesión para reflexionar al respecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales, respecto de lo apuntado por el señor Ministro Cossío Díaz, indicó que la aparente ubicación del decomiso en los procedimientos de investigación en el Código Nacional de Procedimientos Penales no obstaculiza su aplicación si se complementa con su artículo 406, relativo a la sentencia condenatoria.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no compartió el enfoque que se ha planteado, alusivo a que el silencio del

legislador federal otorga un ámbito de competencia al legislador estatal, puesto que si el legislador federal ha optado por no legislar, sigue siendo competencia suya que no ha utilizado. Por tanto, estaría conforme a los precedentes y al proyecto como está formulado.

El señor Ministro Franco González Salas concordó con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, y agregó que el propio ordenamiento nacional es el que establece expresamente la posibilidad de la complementariedad, esto es, la expedición de leyes en las que puede establecerse, de alguna manera, la participación de órganos estatales complementando, mejorando o instrumentando. Recordó que la mayoría del Pleno se había pronunciado en precedentes en el sentido de que esto no era posible, pero en la especie se analiza un precepto del Código Nacional que introduce una modalidad interesante, la cual ha suscitado esta discusión.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para la siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves treinta y uno de marzo del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos".