

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 67**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 19 DE JUNIO DE 2014**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas con cinco minutos del jueves diecinueve de junio de dos mil catorce, 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 Juan N. Silva Meza, 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, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Silva Meza 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 ordinaria número sesenta y seis, celebrada el martes diecisiete de junio de dos mil catorce.

Por unanimidad de once 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 jueves diecinueve de junio de dos mil catorce:

**I. 21/2013**

Acción de inconstitucionalidad 21/2013, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, demandando la invalidez de los artículos 26, párrafo cuarto, de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales, 171, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Procesal Penal, y 275 Bis del Código de Procedimientos Penales, todos del Estado de Nuevo León, reformados mediante Decreto 80, publicado en el Periódico Estatal el diez de julio de dos mil trece. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 26, párrafo cuarto, de la Ley de Ejecución de Sanciones del Estado de Nuevo León, 171 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León, en las porciones indicadas en el considerando quinto, así como del artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León, en su integridad, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea presentó el proyecto, indicando que la promovente adujo que

las normas impugnadas vulneran los artículos 1º, 14, 16, 18, 19, 20 y 73, fracción XXI, constitucionales, bajo cuatro argumentos: primero, la incompetencia del Congreso de Nuevo León para legislar en materia de delincuencia organizada, pues ello corresponde a la Federación; segundo, la facultad de la autoridad penitenciaria para restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, excepto con su defensor, prevista en el artículo 26 impugnado, es contraria a los principios de reinserción social y pro persona; tercero, el establecimiento de la prisión preventiva u otras medidas cautelares como una facultad discrecional del juzgador, en términos del artículo 171 combatido, viola los principios de seguridad jurídica, legalidad, reinserción social, libertad personal y presunción de inocencia; y cuarto, la obligación de los testigos de acreditar su identidad únicamente mediante una prueba de ADN en los procesos penales sobre determinados delitos, viola el derecho a la intimidad y se aleja de la razonabilidad.

Adelantó que, en cuanto al estudio de fondo, realizaría la presentación de cada uno de estos apartados, una vez votados los temas procesales del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, contenida en los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia, la cual se

aprobó en votación económica por unanimidad de once votos.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea realizó la presentación del apartado 1 “competencia” del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, señalando que el artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional otorga la facultad legislativa en materia de delincuencia organizada exclusivamente a la Federación, sin embargo, el artículo 3° de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada deja un ámbito de actuación a las entidades federativas en la investigación, persecución, procesamiento y sanción de los delitos previstos en su artículo 2°, fracción V, el cual prevé que sólo serán perseguidos, procesados y sancionados por la autoridad federal cuando, además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerza la facultad de atracción, en caso contrario, la parte operativa corresponderá a las autoridades estatales, por lo que éstas no podrían aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales, sino el código procesal penal de su Estado y, por tanto, se encuentran habilitadas para expedir las normas correspondientes, conforme a las cuales se realizarán dichas actividades y, consecuentemente, se considera infundado el concepto de invalidez únicamente en este aspecto.

Por otra parte, resaltó que no obstante que la promovente sólo refirió a la delincuencia organizada, dado que el artículo 2°, fracciones VI y VII, de la Ley Federal

Contra la Delincuencia Organizada prevé que los delitos de trata de personas y secuestro se rigen por sus propias leyes generales, también se estudia la competencia legislativa estatal respectiva, siguiendo los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 25/2011 y 36/2012, en relación con el secuestro, y 26/2012, por lo que ve a la trata de personas.

En materia de secuestro, precisó que el artículo 23 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, por exclusión, los supuestos en los que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre ese delito federal, a saber, cuando se trate de los casos previstos en el artículo 2º, fracción VI, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales. Será competencia federal cuando el Ministerio Público de la Federación solicite la remisión de la investigación a las autoridades del fuero común. Por tanto, en ciertos supuestos residuales respecto de lo que establece la Ley General en la materia, los Estados pueden aplicar sus códigos procesales, por lo que, contrario a lo que alegó la promovente, sí pueden establecer las reglas correspondientes.

Respecto del delito de trata de personas, el artículo 5º de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los

Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos estableció que la Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar esos delitos cuando se apliquen las reglas de competencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre que se produzca o se pretenda producir un efecto en territorio nacional, cuando se prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o pretenda tener efectos en el extranjero o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite la atracción del asunto, en términos del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, así como que sean cometidos por la delincuencia organizada. En los demás supuestos, los Estados y el Distrito Federal serán competentes para investigar, procesar y sancionar este delito. No obstante que no se prevé la aplicación de normas locales, el artículo 9° de la Ley General de la materia establece que, en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal aplicarán, supletoriamente, las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que, aún en los supuestos de competencia local, no se deja margen alguno a la regulación por parte de las entidades federativas

en materia procesal y, en consecuencia, se propone declarar la invalidez de la porción normativa “y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos” contenida en los tres artículos impugnados.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en favor del sentido de los puntos resolutivos, mas no con las consideraciones, coincidiendo con el proyecto cuando enuncia que el artículo 73, fracción XXI, no establece la posibilidad de una facultad concurrente, normativa u operativa en materia de delincuencia organizada, pues desde la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho y la consecuente reforma a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada se terminó la competencia de las entidades federativas en la materia, sin embargo, dicha ley federal no es general ni se está habilitada constitucionalmente para distribuir competencias, inclusive las residuales, para los Estados.

Consideró no compartir el tratamiento diferenciado que el proyecto da a los delitos de secuestro y trata de personas en lo referente a la competencia concurrente porque, conforme con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, ambos delitos están regulados por leyes generales, mismas que, cuando realizan una distribución competencial de supuestos al ámbito local, se presupone el mismo mecanismo de aplicación de la ley procesal local,

siendo que si un artículo lista leyes no las torna aplicables de manera primaria y directa en el ámbito local, sino que indica una noción de supletoriedad en el caso de que las normas procesales locales no establezcan específicamente lo respectivo. Aclaró que, si bien el criterio de distribución competencial en ambas leyes generales es distinto, no conlleva al extremo de que sólo en una de ellas se remita a las normas procesales locales y en la otra se aplique el Código Federal de Procedimientos Penales, pues el resultado práctico sería previsiblemente desastroso.

Por lo anterior, estimó que, por un lado, deben declararse fundados los conceptos relacionados con la falta de competencia local para legislar en materia de delincuencia organizada y, por el otro lado, no puede aceptarse la declaración de invalidez de la porción normativa propuesta.

Previó que, respecto de los siguientes temas del estudio de fondo, resurgirá el criterio mayoritario de la contradicción de tesis 293/2011.

El señor Ministro Valls Hernández se pronunció en contra de la consulta consistente en declarar la invalidez de las normas impugnadas respecto de la trata de personas, pues si bien se apoya en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada para concluir que los Estados pueden establecer reglas procesales, estimó que, en el caso, no se reduce a reglas de este tipo, sino que se trata de la restricción de comunicaciones privadas o de la prisión



preventiva como tipos de medidas cautelares, máxime que el artículo 2° de la Ley General en materia de secuestros dispone expresamente a cuáles delitos se les impondrá prisión preventiva, además que en su artículo 46 señala, entre otras medidas, las relativas a la restricción de comunicaciones, por lo que difirió de que se trate de aspectos que las entidades federativas puedan regular.

En esa medida, consideró como inexacta la conclusión del proyecto de declarar la invalidez sólo en cuanto a la trata de personas, pues tampoco pueden regular las entidades federativas lo respectivo al secuestro, siendo que, si las normas impugnadas regulan supuestos de delincuencia organizada, lo cual resulta ser de competencia federal y no estatal, implicaría la invalidez de las normas combatidas, así como, en vía de consecuencia, los artículos 165 Bis, 176 y 355 del Código Penal para el Estado de Nuevo León. Por la misma razón, estimó que los numerales a los que remiten las normas locales materia de estudio también deben invalidarse.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con la propuesta del proyecto, ya que el artículo 9° de la Ley General en materia de trata de personas no da margen a los Estados para legislar procesal o sustantivamente, sino únicamente faculta a las autoridades locales para investigar, perseguir y sancionar el delito.

No obstante, se manifestó en contra de la consideración relativa a que el Estado tiene competencia

para legislar en materia procesal respecto de la delincuencia organizada y secuestro, pues el Constituyente, a partir de la reforma constitucional de dos mil ocho, estableció que corresponden exclusivamente a la competencia federal, y si bien el artículo 3° de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada señala que los Estados son competentes para investigar, perseguir, procesar y sancionar ciertos casos de ese ámbito, dicho precepto no otorga facultades materialmente legislativas.

Lo anterior guarda lógica constitucional, pues el Constituyente fue enfático en su reforma de dos mil ocho al establecer reglas uniformes para la persecución y sanción de la delincuencia organizada, por lo que, como régimen excepcional, sería contradictorio aceptar que una ley local regule ese fenómeno social y, por tanto, deben declararse inconstitucionales las referencias a la delincuencia organizada en el artículo 171 combatido, al prever la prisión preventiva de oficio, máxime que tal aspecto está regulado en el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Respecto del ámbito competencial para legislar en materia de secuestro, estimó correcto el proyecto al señalar que, conforme a los artículos 2° y 23 de la Ley General alusiva, se permite que las autoridades locales acudan a sus códigos procesales para investigar, perseguir y sancionar dichos delitos, cuando no se actualicen las competencias federales, sin embargo, el Poder Legislativo de Nuevo León

es incompetente para legislar sobre prisión preventiva como medida de seguridad y vigilancia, pues tal supuesto ya fue establecido en los artículos 2º y 46 de dicha ley general y, consecuentemente, seden declararse inconstitucionales, por incompetencia, las porciones relativas de los artículos 26 y 171 impugnados.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó, en principio, en contra de la conclusión a la que arriba el proyecto, porque una ley federal no puede asignar competencias a las autoridades locales, aun de manera residual, como si se tratase de una ley general, máxime cuando existe previsión constitucional expresa [artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional] de corresponder al ámbito federal la normativa referente a la delincuencia organizada, definida como tal en el artículo 16 constitucional y 2º de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Respecto del artículo 3º de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, consideró que no contiene una habilitación legislativa, como propone el proyecto, sino que prevé la competencia de las autoridades estatales para investigar, perseguir, procesar y sancionar, en los casos no previstos como reservados a las autoridades federales, pero ello deberán realizarlo en los términos previstos en dicha ley federal pues, de estimar una facultad legislativa local, haría nugatorio el mandato constitucional relativo a que la delincuencia organizada es materia reservada a la

Federación, por lo que las reformas a los artículos impugnados, al prever supuestos de restricción de comunicaciones, de prisión preventiva y de identificación de testigos, y al estar inmersos en el concepto de delincuencia organizada, deben ser declaradas inconstitucionales en su totalidad.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que el artículo 2° de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada no es una habilitación para que el Estado legisle sobre el delito de delincuencia organizada, sino una regla que prevé la competencia de sus autoridades jurisdiccionales o administrativas para procesar este tipo de delitos, únicamente en las hipótesis establecidas en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas de dicha ley.

Concordó con el señor Ministro Valls Hernández en que debería declararse, por vía de consecuencia, la inconstitucionalidad de los artículos 165 Bis, 176 y 355, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Nuevo León pues, a pesar de no cuestionarse la constitucionalidad de estos preceptos, establecen tipos penales relativos al secuestro y a la delincuencia organizada, los cuales están reservados legislativamente a la Federación.

Expresó estar en favor del proyecto, pero que debería incluirse el tema de la delincuencia organizada para establecer la invalidez de las disposiciones que hacen

referencia a este tipo de delitos para incluir la invalidez de las referencias en el código penal estatal citado.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con las exposiciones de los señores Ministros alusivas a la extensión de invalidez o inconstitucionalidad de las disposiciones que hacen referencia a delitos reservados a la Federación.

Respecto de los artículos referidos por el señor Ministro Valls Hernández, estimó que sería difícil extender su invalidez por no estar impugnados pero, por el contrario, como sugirió el señor Ministro Pardo Rebolledo, podrían invalidarse las porciones normativas de los artículos combatidos que realizan estas referencias, con miras a restarles aplicación fáctica.

Finalmente, coincidió con los puntos resolutivos del proyecto, mas no con su planteamiento limitado de invalidez.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas y reanudó la sesión a las trece horas con treinta minutos.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó de acuerdo con la expresión del señor Ministro Cossío Díaz, compartida por diversos señores Ministros, atinente a que la facultad de legislar en materia de delincuencia organizada fue reservada a la Federación y, consecuentemente, las Legislaturas estatales no tienen competencia para ello.

Precisó que la promovente impugnó la normativa local y no la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, sin embargo, si el Constituyente estableció la facultad exclusiva a la Federación y el Congreso de la Unión, al legislar, autoriza a las Legislaturas estatales, se puede determinar, sin llegar a la inconstitucionalidad de dicha ley federal, que los Estados no tienen competencia constitucional para legislar en la materia, pues es el Congreso mismo quien se las otorga. Para reflexionar sobre el tema y poder tomar una posición definitiva, solicitó aplazar el análisis del asunto para la próxima sesión.

El señor Ministro Presidente Silva Meza acordó prorrogar la discusión del asunto para la siguiente sesión y que éste continúe en lista.

Acto continuo, el señor Ministro Presidente Silva Meza levantó la sesión a las trece horas con treinta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la sesión que se celebrará el lunes veintitrés de junio de dos mil catorce, para efecto de continuar con la siguiente etapa dentro del proceso de selección de Magistrados de las Salas Regionales Especializadas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, seguida de la próxima sesión pública ordinaria.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.