S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 78
O R D I N A R I A
JUEVES 15 DE AGOSTO DE 2019

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del jueves quince de agosto de dos mil diecinueve, 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 Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión previo aviso al Tribunal Pleno.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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 setenta y siete ordinaria, celebrada el martes trece de agosto del año en curso.

Por unanimidad de diez 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 del quince de agosto de dos mil diecinueve:

I. 5/2016

Acción de inconstitucionalidad 5/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto No. 1056/2015 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil quince. En el proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *"PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua"*.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma general impugnada, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa,

Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto No. 1056/2015 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil quince; en razón de que se encuentra en el título trigésimo de ese ordenamiento, denominado "DELITOS CONTRA EL DESARROLLO FITOSANITARIO" y, al establecer que "Al que evada un Punto de Verificación Interna o Interna Estatal, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa", debe atenderse a las definiciones del artículo 5, fracciones LIII y LIV, de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua: "LIII. Puntos de Verificación Interna: Instalaciones autorizadas por la SAGARPA, ubicadas en las vías terrestres de comunicación, en donde se constatan los certificados fitosanitarios expedidos o cualquier otro documento legalmente reconocido que ampare la movilización de los vegetales, sus productos o subproductos, los insumos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos que pueden diseminar

plagas cuando se movilizan de una zona a otra. LIV. Puntos de Verificación Interna Estatal: Instalaciones autorizadas por la Secretaría —Secretaría de Desarrollo Rural de Gobierno del Estado de Chihuahua—, ubicadas en las vías terrestres de comunicación, en donde se constatan los certificados estatales, las constancias de origen o cualquier otro documento legalmente reconocido que ampare la movilización de los vegetales, sus productos o subproductos, los insumos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos que pueden diseminar plagas cuando se movilizan de una zona a otra", de las que se desprende que los puntos de verificación interna e interna estatal tienen exactamente la misma finalidad, pero se instalan por secretarías diversas.

Indicó que la propuesta de inconstitucionalidad no responde a las razones de índole estrictamente penal, por violación al principio de taxatividad en el tipo, sino porque se surte una violación constitucional competencial que torna innecesario dicho estudio penal.

Señaló que el proyecto sostiene que, con fundamento en los artículos 4 y 73, fracción XVI, constitucionales, el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República en materia de salubridad general, así como para establecer la concurrencia entre la Federación, Estados y municipios en materia de salud, siendo que en los artículos 17 bis, fracciones III y V, de la Ley General de Salud estableció como facultad de las autoridades federales, particularmente de la Comisión Federal para la Protección

contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), el control sanitario de productos y servicios derivados de los alimentos, lo cual derivó en la expedición de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, en la que se estableció que corresponderá a la autoridad federal el control fitosanitario y de inocuidad de los alimentos y los productos vegetales, con el objeto de asegurar que estén libres de sustancias o microrganismos dañinos a la salud y cumplir los requisitos de inocuidad alimentaria y, para ese propósito se confirió a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), hoy Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), las facultades que la Ley General de Salud conservaba para la COFEPRIS, tal como se desprende del artículo 7, fracciones XXIX y XXXVII, de la Ley Federal de Sanidad Vegetal: "Artículo 7o.- Son atribuciones de la Secretaría —Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación— en materia de sanidad vegetal: [...] XXIX. Establecer, coordinar, verificar e inspeccionar las estaciones cuarentenarias y los puntos de verificación interna [...] XXXVII. Normar, autorizar, verificar y certificar los puntos de verificación interna interestatales".

Con estos fundamentos, apuntó que la SAGARPA no sólo tiene atribuciones para instalar los puntos de verificación interna, sino también para acordar con los gobiernos y permitir su instalación en las entidades federativas, por virtud de los artículos 1 y 59 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal: "Artículo 1o.- La presente Ley

es de observancia general en todo el territorio nacional [...] Artículo 59.- La Secretaría podrá instalar y operar directamente en el territorio nacional puntos de verificación interna, o acordar o permitir su instalación y operación a los gobiernos de los estados o a particulares que así lo soliciten conforme al reglamento de esta Ley, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables. La instalación y operación de los puntos de verificación indicados en el párrafo anterior, se sujetará al reglamento de esta Ley y a las especificaciones, criterios y procedimientos establecidos en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables".

Agregó que la propia Ley Federal de Sanidad Vegetal prevé el tipo penal para quien evada los puntos de verificación interna, aplicable en todo el territorio nacional, por lo que el artículo impugnado, al retomar o transcribir ese delito federal y añadir la posible existencia de puntos de verificación interna "estatal", invadió las competencias federales so pretexto de establecer o crear paralelamente un punto de verificación diverso al de la legislación federal, con fundamento en la supuesta distribución de competencias constitucionales y de la Ley General de Salud y, en consecuencia, resulta inconstitucional.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá compartió la propuesta de invalidez, pero anunció voto concurrente para precisar su metodología: estimar que de los artículos 4, párrafo cuarto, y 73, fracciones XVI y XXXI,

constitucionales se extrae la facultad concurrente en materia de salubridad general y la remisión a la Ley General de Salud para la distribución competencial, en cuyo artículo 3, fracción XXII, federaliza la regulación sanitaria de productos y servicios, integrándola al concepto de salubridad general, por lo que el legislador de Chihuahua carece de competencia para establecer los tipos penales relacionados con la materia fitosanitaria.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con la conclusión del proyecto, pero valoró que la violación constitucional no fue únicamente por la invasión de la competencia federal para regular la materia fitosanitaria y, por tanto, de la secretaría federal correspondiente para establecer estos puntos de revisión, sino porque, al haber tipificado el Estado una conducta en relación con estos puntos de verificación, exclusivamente federales, también contravino el artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional: "El Congreso tiene facultad: [...] XXI. Para expedir: [...] 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".

Sugirió que el proyecto redondeara el argumento de inconstitucionalidad con este aspecto, en el sentido de determinar que, si el establecimiento y competencia para los puntos de verificación es federal, corresponde únicamente al Congreso de la Unión sancionar las conductas que afecten

la materia, con lo cual se corrobora que la norma impugnada, expedida por el Congreso de Chihuahua, es inconstitucional.

Anunció que, de no agregarse el estudio que propuso, estará de acuerdo con el resultado propuesto, adicionando estas consideraciones.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó de acuerdo con el sentido del proyecto, anunciando voto concurrente para apartarse de algunas consideraciones y hacer valer razones adicionales.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para recoger los argumentos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá —a quien le solicitó que las remitiera por escrito— y Pérez Dayán —referente a la violación al artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional—.

Aclaró que había circulado hojas de sustitución para añadir los argumentos del debate suscitado por este Tribunal Pleno en el último asunto resuelto, referente a las facultades concurrentes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto No. 1056/2015 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el

veintiséis de diciembre de dos mil quince, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, inclusive la relativa a la violación al artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la consideración relativa a la violación al artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el considerando sexto, relativo a los efectos. El proyecto propone determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

Modificó el proyecto para agregar: 2) determinar que la declaración de invalidez tendrá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el decreto combatido, 3) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal.

La señora Ministra Esquivel Mossa, en atención a la petición de la accionante de analizar otras disposiciones que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad detectado, sugirió declarar la invalidez por extensión de los artículos 370, 372, 373 y 374 del Código Penal del Estado de Chihuahua, al contener la misma incompetencia del Congreso local para regular la sanidad vegetal, por ejemplo: "Artículo 370. Al que ingrese, envíe o movilice dentro del Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, cuando los mismos ocasionen o puedan ocasionar daños a la agricultura estatal, sin contar con la documentación fitosanitaria, se le impondrá pena de dos a cinco años de prisión y de mil a diez mil días multa".

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea propuso abrir la discusión exclusivamente en torno a la propuesta de extensión de invalidez y, posteriormente, de la retroactividad.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que, si bien esos preceptos guardan cierta vinculación con el tema, no dependen directamente del precepto analizado y determinado como inconstitucional, conforme a la tesis jurisprudencial P./J. 32/2006 de este Tribunal en Pleno y a la Ley Reglamentaria de la materia. Explicó que, si bien las normas propuestas del tema fitosanitario, en este caso se declaró la invalidez por la inspección concreta, lo cierto es que no está de acuerdo con su extensión de invalidez.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea consultó a la señora Ministra Esquivel Mossa cuáles son las normas que propuso invalidar por extensión.

La señora Ministra Esquivel Mossa precisó que los artículos 370, 372, 373 y 374 del Código Penal del Estado de Chihuahua.

El señor Ministro Franco González Salas respaldó la propuesta de invalidez por extensión porque esos artículos componen el título trigésimo, denominado "DELITOS CONTRA EL DESARROLLO FITOSANITARIO".

Sugirió adicionalmente declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 5, fracción LIV, 20 y 53 de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, que contemplan las facultades de la secretaría local para instalar y operar directamente puntos de verificación interna estatal.

La señora Ministra Piña Hernández advirtió que la invalidez declarada no significa que las entidades federativas no puedan legislar en ningún aspecto de la sanidad vegetal, sino únicamente para los puntos de verificación, por lo que este Tribunal Pleno debe ser muy cauteloso en la extensión de los efectos de la citada invalidez.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró que los preceptos 370, 372, 373 y 374, si bien atienden a la cuestión vegetal, no contienen el tema específico sobre el cual se declaró la invalidez, por ejemplo: "Artículo 370. Al que

ingrese, envíe o movilice dentro del Estado, vegetales [...] Artículo 373. Se sancionará con pena de dos a cinco años de prisión y de mil a diez mil días multa, sin perjuicio de las sanciones administrativas a las que se hiciera acreedor: I. Al que expida, emita o suscriba certificados en materia fitosanitaria y de sistemas de reducción de riesgos de contaminación".

Exhortó al Tribunal Pleno a realizar un análisis muy específico de los distintos elementos que señalan estos artículos y no invalidarlos genéricamente por una extensión.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá concordó con la propuesta de la señora Ministra Esquivel Mossa, porque los artículos del 370 al 374 contienen los mismos vicios de la invalidez decretada.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con el señor Ministro González Alcántara Carrancá en extender la invalidez a los preceptos similares del mismo ordenamiento estudiado, pero no con el de otras leyes.

El señor Ministro Medina Mora I. compartió la lógica del señor Ministro González Alcántara Carrancá de extender la invalidez a los artículos que conforman el título trigésimo "DELITOS CONTRA EL DESARROLLO FITOSANITARIO" del ordenamiento combatido, por presentar el mismo vicio de incompetencia que el precepto analizado en principio.

El señor Ministro Aguilar Morales recalcó que la extensión de invalidez debe responder a una dependencia

normativa con la invalidada, de acuerdo con la Ley Reglamentaria de la materia, lo cual no ocurre en este caso, aun cuando tengan un tema semejante.

La señora Ministra Piña Hernández destacó que únicamente los artículos 372 y 374 contienen el tema de los puntos de verificación interna y, por tanto, comparten el motivo de la inconstitucionalidad declarada por este Tribunal Pleno.

Reiteró que no se ha analizado el tema de si el Estado puede o no regular tipos atinentes a la cuestión fitosanitaria, que es el bien jurídico protegido, sino únicamente en cuanto a los puntos de verificación interna.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 370, 372, 373 y 374 del Código Penal del Estado de Chihuahua.

Abundó que los artículos 372 y 374 constituyen las agravantes o excluyentes del tipo penal declarado inválido: "Artículo 372. No se aplicará pena alguna respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden, cuando el sujeto activo realice la actividad exclusivamente con fines de autoconsumo [...] Artículo 374. Si en la comisión de cualquiera de las conductas previstas en los artículos anteriores se afecta el estatus fitosanitario del Estado, las sanciones se incrementarán hasta en un tercio de la pena a imponer".

Explicó que en materia fitosanitaria no hay competencia local, de acuerdo con el régimen de concurrencias establecido en materia de salubridad general y de control sanitario, animal y vegetal, que es federal.

La señora Ministra Esquivel Mossa aclaró que los artículos 370 y 373 en cuestión son casi una reproducción de los delitos previstos en la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena secundó la propuesta de extensión de invalidez únicamente de los artículos del 370 al 374.

El señor Ministro Franco González Salas apuntó que la página cuarenta y cinco del proyecto enuncia que "Por ende, las entidades federativas no pueden crear puntos de verificación fitosanitaria diversos a los señalados en la Ley Federal de Sanidad Vegetal".

La señora Ministra Piña Hernández se expresó de acuerdo con la incompetencia del Congreso local para regular los puntos de verificación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo a los efectos, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Medina

Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 370, 372, salvo su porción normativa "respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden", 373 y 374, salvo su porción normativa "previstas en los artículos anteriores", del Código Penal del Estado de Chihuahua. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 372, en su porción normativa "respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden", y 374, en su porción normativa "previstas en los artículos anteriores", del Código Penal del Estado de Chihuahua. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de determinar que las declaraciones de invalidez tendrán

efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el decreto combatido, así como determinar que las declaraciones de invalidez con efectos retroactivos decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Dada la votación alcanzada, el Tribunal Pleno acordó no incluir en el engrose la propuesta de invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 370, 372, salvo su porción normativa "respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden", 373 y 374, salvo su porción normativa "previstas en los artículos anteriores", del Código Penal del Estado de Chihuahua.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el secretario general de acuerdos leyó los

puntos resolutivos que regirán el presente asunto, en los términos siguientes:

"PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto No. 1056/2015 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil quince y, en vía de consecuencia, la de los artículos 372, en su porción normativa 'respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden', y 374, en su porción normativa 'previstas en los artículos anteriores', del referido código; para los efectos retroactivos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dichas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta".

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, 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 propuestos, dejando expedito el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cincuenta y un minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes diecinueve de agosto del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION