

Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



Invalidéz de las
disposiciones locales
reguladas por el
Código Nacional de
Procedimientos Penales



Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación

FO

PO

E648.113

M494i

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Invalidez de las disposiciones locales reguladas por el Código Nacional de Procedimientos Penales / [la investigación y redacción de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ; investigadora Patricia Lucila González Rodríguez ; presentación Ministro Luis María Aguilar Morales]. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación ; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

82 páginas ; 22 cm. -- (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 104)

ISBN 978-607-630-996-4

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Decisiones judiciales – Análisis 2. México. Congreso de la Unión – Facultades exclusivas – Proceso penal – Legislación 3. Código Nacional de Procedimientos Penales – Leyes Federales – Orden público 4. Entidades federativas – Acciones de inconstitucionalidad – Invalidez de las normas impugnadas I. González Rodríguez, Patricia Lucila, investigador II. Aguilar Morales, Luis María, 1949- , escritor de prólogo III. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis IV. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas V. Título VI. serie
LC KGF3075

Primera edición: octubre de 2018

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Avenida José María Pino Suárez núm. 2

Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc

C.P. 06060, Ciudad de México, México.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades

Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México

Printed in Mexico

La investigación, redacción, edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES LOCALES
REGULADAS POR EL CÓDIGO NACIONAL
DE PROCEDIMIENTOS PENALES**

SERIE
DECISIONES RELEVANTES
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2018

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Primera Sala

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala

Ministro Eduardo Medina Mora Icaza
Presidente

Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Alberto Pérez Dayán

Comité Editorial

Lic. María Bertha Fernández García de Acevedo
Secretaría General de la Presidencia

Lic. Erika Arellano Hobelsberger
*Encargada del Despacho de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis*

Mtra. Martha Beatriz Pinedo Corrales
*Titular del Centro de Documentación y Análisis,
Archivos y Compilación de Leyes*

Lic. Carlos Avilés Allende
Director General de Comunicación y Vinculación Social

Dr. Héctor Arturo Hermoso Larragoiti
Director General de Casas de la Cultura Jurídica

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Pedro Salazar Ugarte
Director

Francisco Alberto Ibarra Palafox
Secretario Académico

Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Patricia Lucila González Rodríguez
Investigadora

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
I. EL PODER LEGISLATIVO.....	15
1. COMPOSICIÓN	16
2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL	16
3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN	17
a) Sesiones	17
b) Naturaleza de las resoluciones del Congreso de la Unión	18
c) Facultades del Congreso de la Unión.....	18
4. FACULTAD DE LEGISLAR DE MANERA ÚNICA EN MATERIA PROCEDIMENTAL PENAL, MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, EJECUCIÓN DE PENAS Y DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES EN EL ÁMBITO FEDERAL Y EN EL FUERO COMÚN	28
5. FUENTES CONSULTADAS	32

II.	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2014..	35
1.	PRESENTACIÓN DE LA ACCIÓN, AUTORIDADES EMISORA, PROMULGADORA, Y NORMA IMPUGNADA.....	35
2.	ADMISIÓN Y TRÁMITE.....	35
a)	Competencia, oportunidad.....	36
b)	Legitimación	36
c)	Causas de improcedencia	38
3.	ESTUDIO DE FONDO.....	38
III.	CONCLUSIONES	51
IV.	VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2014.....	53
V.	COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO A LA EJECUTORIA QUE RESUELVE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2014	59
1.	ADSCRIPCIÓN.....	59
2.	ANTECEDENTES	60
3.	LA NATURALEZA PROCEDIMENTAL DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN	62
4.	PRUEBA ANTICIPADA	72
5.	MEDIOS ORDINARIOS DE DEFENSA EN EL PROCESO PENAL	78

PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional y último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia, al resolver los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Si bien, las resoluciones —en principio— sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, trascienden en el interés de la sociedad por su relevancia jurídica y por los criterios que en ellas se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni sus criterios comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y a que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los criterios más relevantes sean difundidos a través de publicaciones redactadas de forma simple y llana.

Es así como se da continuidad a la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participa en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, se espera que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

Ministro Luis María Aguilar Morales
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

INTRODUCCIÓN

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 142/2001,¹ determinó que en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, la Ciudad de México, los Municipios y la Federación puedan actuar en relación con una materia, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, conforme a la misma Norma Fundamental, existen facultades que son exclusivas de algún órgano del Estado, tal es el caso de la prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), que reserva al Congreso de la Unión la atribución de expedir la legislación única en materia procedimental penal; así, y en

¹ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero 2002, página 1042; Registro digital: 187982.

atención a ello, éste emitió el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuyas disposiciones son de orden público y observancia general para toda la República, conforme a su artículo 1o., que refiere expresamente su ámbito de aplicación.

Cabe destacar que dicho Código actualmente se encuentra vigente en toda la República, en términos de su artículo segundo transitorio, ya que si bien señala que su entrada en vigor será de forma gradual en el ámbito federal, el mismo numeral precisa que ésta no podrá exceder del 18 de junio de 2016; en ese sentido, a fin de que comience a regir dicho ordenamiento, el artículo octavo transitorio establece el deber de la Federación y de las entidades federativas de adecuar su marco normativo complementario.

Fue esta última razón por la que el legislador del Estado de Colima emitió la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal del Estado, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 25 de octubre de 2014. Sin embargo, algunas de sus disposiciones fueron impugnadas por el Procurador General de la República, interponiendo una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En virtud de lo anterior, el Tribunal Pleno conoció de dicho medio de control constitucional, con número de expediente 106/2014, asunto en el que las señoras Ministras y los señores Ministros determinaron el alcance de las facultades del Congreso de la Unión, en específico, de la prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) del Ordenamiento Supremo; de esta forma, dada la importancia de la resolución, en esta obra se presenta

la síntesis de la misma, así como el voto concurrente que al respecto formuló el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Asimismo, se presenta de manera introductoria un estudio en el cual se mencionan la integración y el funcionamiento del Poder Legislativo, en específico del Congreso de la Unión, por lo que se señalan sus facultades, una clasificación de éstas en atención a las normas constitucional y legal, y se enuncian algunas de las razones del Órgano Reformador de la Constitución para conferirle la facultad de legislar de forma única la materia procedimental penal.

Finalmente, este folleto se enriquece con el valioso comentario que respecto de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 106/2014, elaboró la doctora Patricia Lucila González Rodríguez, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en atención al Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones y Coedición de Obras celebrado entre dicho Instituto y el Alto Tribunal.

I. EL PODER LEGISLATIVO

En la acción de inconstitucionalidad 106/2014, materia de análisis en este folleto, el entonces Procurador General de la República solicitó la invalidez de diversos preceptos de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal del Estado de Colima, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 25 de octubre de 2014, pues consideraba que con aquéllos se invadía la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, en específico, la prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En ese contexto, y previo al apartado que contiene la síntesis de la sentencia que recayó a dicho asunto, se presenta un breve estudio sobre la naturaleza, composición y facultades del Congreso de la Unión, que permitirá al lector tener una información más amplia sobre el Poder Legislativo Federal en nuestro país.

1. COMPOSICIÓN

El Poder Legislativo se deposita para su ejercicio en un Congreso General, el cual, en términos del artículo 50 de la CPEUM, se divide en dos Cámaras, una de Senadores, conformada por 128 integrantes (artículo 56), quienes tienen la representación de los Estados de la República y de la Ciudad de México, y otra de Diputados, la cual se conforma por 500 legisladores, 300 de ellos electos por el principio de votación mayoritaria relativa y los otros 200 por el principio de representación plurinominal (artículo 52).

2. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

- **De la Cámara de Diputados.** Los preceptos de la Norma Fundamental que la rigen abarcan de los numerales 51 al 55, en los cuales se establece su integración, los sistemas para la elección de sus integrantes, la manera en que se divide la demarcación territorial para efectos de la distribución de los 300 distritos electorales uninominales, las bases a las que se sujeta la elección de diputados en atención al principio de representación proporcional y al sistema de listas regionales, así como los requisitos que deben cumplirse para ser diputado.
- **De la Cámara de Senadores.** La conformación del Senado se establece en los artículos 56 al 59 de la CPEUM, en donde se enuncia la manera en que se integra, la forma en que son elegidos los senadores, el periodo en el que se renueva la Cámara, el que exista un suplente por cada senador propietario y los requisitos que deben satisfacerse para ocupar este cargo.¹

¹ En relación con la integración del Poder Legislativo y las facultades de la Cámara de Senadores véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Solución de cuestiones políticas por el Senado de

- **Disposiciones generales para diputados y senadores.** Dentro de éstas, pueden señalarse aquellas que tienen que ver con la declaratoria de validez de las elecciones para estos cargos, la cual realiza el Instituto Nacional Electoral, en términos de los artículos 41, apartado B, inciso n), numeral 5, y 60 constitucionales; la que se refiere a la inviolabilidad de sus opiniones, al ejercer el cargo, conforme al artículo 61 constitucional; sobre el impedimento que tienen para desempeñar otro encargo de la Federación o de las entidades federativas, sin que gocen de una licencia para ello, según lo dispuesto en el artículo 62; sobre la manera en que las Cámaras abrirán el periodo de sesiones, las ausencias de sus integrantes, los supuestos por los cuales son sujetos de responsabilidad y la razón por la que pueden perder la dieta a que tienen derecho, como lo establecen los artículos 63 y 64 del texto constitucional; sobre la residencia de las Cámaras y, en su caso, la manera en que podrán trasladarse de un lugar a otro, según lo previsto en el artículo 68 constitucional.

3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN

a) Sesiones

Al respecto, el artículo 65 de la Norma Fundamental dispone que se reunirán en dos periodos a celebrarse, el primero, a partir del 1 de septiembre² y, el segundo, desde el 1 de febrero de cada

la República", México, SCJN, serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 2017, núm. 94, pp. 28-39.

² Salvo cuando inicie funciones el Presidente de la República, que a partir del año 2024 será el 1 de agosto, conforme al artículo 83 constitucional.

año, los cuales no podrán exceder del 15 de diciembre y del 30 de abril, respectivamente; en las sesiones, sus miembros se encargarán de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley y de resolver los asuntos que les correspondan. Por su parte, los numerales 67 y 69 establecen la posibilidad de que se realicen sesiones extraordinarias, en donde se deberán informar las razones que originaron dicha convocatoria.

b) Naturaleza de las resoluciones del Congreso de la Unión

En términos del artículo 70 de la CPEUM, las determinaciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos y serán comunicadas al Presidente de la República acompañadas de las firmas de los presidentes de las Cámaras que lo conforman.

c) Facultades del Congreso de la Unión

El texto vigente de la CPEUM establece las atribuciones del Congreso General, en específico, en el artículo 73; sin embargo, como se verá más adelante, en otros preceptos de la Constitución se determinan más facultades. Cabe precisar que en la Norma Fundamental de 1824 y en la Constitución de 1857³ en sus artículos 50 y 72, respectivamente, se señalaban las facultades del Congreso.

Así, conforme al texto constitucional, las facultades del Congreso están clasificadas de la siguiente manera:

³ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón (coord.), "Artículo 73", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo II, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1047-1191.

1. Facultades legislativas. Derecho a presentar iniciativas de ley y expedirlas, en las siguientes materias:

Materia o tema	Fundamento constitucional/legal
Regular su estructura y funcionamiento	Art. 70, párr. segundo,
Hidrocarburos	Art. 73, fracc. X
Minería	Art. 73, fracc. X
Sustancias químicas, explosivos y pirotecnia	Art. 73, fracc. X
Industria cinematográfica	Art. 73, fracc. X
Comercio	Art. 73, fracc. X
Juegos con apuestas y sorteos	Art. 73, fracc. X
Intermediación y servicios financieros	Art. 73, fracc. X
Energía eléctrica y nuclear	Art. 73, fracc. X
Trabajo, reglamentaria del Art. 123 constitucional	Art. 73, fracc. X
Declarar buenas o malas las presas de mar y tierra	Art. 73, fracc. XIII
Derecho marítimo de paz y guerra	Art. 73, fracc. XIII
Nacionalidad	Arts. 73, fracc. XVI, y 32, párr. segundo
Condición jurídica de los extranjeros	Art. 73, fracc. XVI
Ciudadanía	Art. 73, fracc. XVI
Naturalización	Art. 73, fracc. XVI
Colonización	Art. 73, fracc. XVI
Emigración e inmigración	Art. 73, fracc. XVI
Salubridad	Art. 73, fracc. XVI
Vías generales de comunicación	Art. 73, fracc. XVII
Tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, banda ancha e Internet, postas y correos	Art. 73, fracc. XVII

Sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal	Art. 73, fracc. XVII
Sobre la organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano	Art. 73, fracc. XX
Penal, previendo los tipos penales, sanciones, distribución de competencias y coordinación en materia de secuestro ⁴	Art. 73, fracc. XXI, inciso a)
Penal, previendo tipos penales, sanciones, distribución de competencias y coordinación en materia de desaparición forzada de personas u otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley	Art. 73, fracc. XXI, inciso a)
Penal, previendo los tipos penales, sanciones, distribución de competencias y coordinación en materia de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	Art. 73, fracc. XXI, inciso a)
Electoral	Art. 73, fracc. XXI, inciso a)
Delitos contra la Federación, así como las penas y sanciones que correspondan	Art. 73, fracc. XXI, inciso b)
Delincuencia organizada	Art. 73, fracc. XXI, inciso b)
Ley única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes en el ámbito federal ⁵ y en el fuero común	Art. 73, fracc. XXI, inciso c)

⁴ Respecto a esta facultad del Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios jurisprudenciales, entre ellos puede consultarse la tesis P./J. 26/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DELITOS GRAVES EN EL ESTADO DE COLIMA. AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO PENAL PARA ESA ENTIDAD QUE LOS PREVE, REFORMADO MEDIANTE DECRETO No. 598, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2012, DICHA DECLARATORIA DEBE HACERSE EXTENSIVA AL MISMO NUMERAL, REFORMADO POR DECRETO EN EL 619 EN EL INDICADO MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2012.", publicada el 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 404; Registro digital: 2006147.

⁵ La Constitución Política, en su numeral 73, fracción XXI, inciso c), párrafos segundo y tercero, refiere expresamente que cuando los delitos del fuero común tengan una conexidad con los del orden

Establecimiento de las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno	Art. 73, fracc. XXIII
Seguridad pública federal	Arts. 73, fracc. XXIII y 21
Organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación	Art. 73, fracc. XXIV
Gestión, evaluación y control de los entes públicos y los entes federales	Art. 73, fracc. XXIV
Establecimiento de las bases de coordinación del sistema nacional anticorrupción	Arts. 73, fracc. XXIV y 113
Organización y funcionamiento del sector escolar, así como de las instituciones en materia de cultura	Art. 73, fracc. XXV y 3o., fracc. VIII
Vestigios o restos fósiles, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional	Art. 73, fracc. XXV
Funcionamiento del ejercicio del sistema educativo, buscando la inclusión, la diversidad y estableciendo su división entre los distintos ámbitos	Art. 73, fracc. XXV
Derechos de autor y figuras relacionadas con la propiedad intelectual	Art. 73, fracc. XXV
Contabilidad gubernamental que rige la de carácter público y presentación homogénea de información financiera y patrimonial para garantizar su armonización a nivel nacional	Art. 73, fracc. XXVIII
Principios y bases que rigen los mecanismos alternativos de solución de controversias, excepto en materia penal	Art. 73, fracc. XXIX-A
Características y uso de la bandera, el escudo e himno nacionales	Art. 73, fracc. XXIX-B

federal o aquellos que atenten contra la libertad de expresión, las autoridades federales podrán conocerlos. Asimismo, determina que la ley establecerá los casos en los que existirá concurrencia entre las autoridades para conocer y resolver los delitos.

Asentamientos humanos, tratándose de la concurrencia entre los distintos ámbitos de gobierno	Art. 73, fracc. XXIX-C, y 27
Planeación nacional del desarrollo económico y social	Art. 73, fracc. XXIX-D
Información estadística y geográfica de interés nacional	Art. 73, fracc. XXIX-D
Programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, en específico en materia de abasto	Art. 73, fracc. XXIX-E
Promoción de la inversión mexicana	Art. 73, fracc. XXIX-F
Regulación de la inversión extranjera	Art. 73, fracc. XXIX-F
Transferencia de tecnología y conocimientos científicos y tecnológicos	Art. 73, fracc. XXIX-F
Protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, determinado la concurrencia en los niveles de gobierno de acuerdo con su competencia	Art. 73, fracc. XXIX-G
Organización, funcionamiento y medios para impugnar las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Art. 73, fracc. XXIX-H
Acciones en materia de protección civil, según la competencia de la Federación, entidades federativas y municipios	Art. 73, fracc. XXIX-I
Cultura física y deporte	Art. 73, fracc. XXIX-J
Turismo	Art. 73, fracc. XXIX-K
Pesca y acuicultura	Art. 73, fracc. XXIX-L
Seguridad nacional	Art. 73, fracc. XXIX-M
Constitución, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas	Art. 73, fracc. XXIX-N

Coordinación de acciones en materia de cultura	Art. 73, fracc. XXIX-Ñ
Protección de datos personales en posesión de particulares	Art. 73, fracc. XXIX-O
Derechos de niñas, niños y adolescentes	Art. 73, fracc. XXIX-P
Iniciativa ciudadana y consultas populares	Art. 73, fracc. XXIX-Q
Armonicen y homologuen la organización y funcionamiento de los registros civiles de las entidades federativas	Art. 73, fracc. XXIX-R
Armonización y homologación de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales	Art. 73, fracc. XXIX-R
Transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades en sus distintos niveles	Arts. 73, fracc. XXIX-S, y 6o., apartado A, fracc. VIII
Archivos	Art. 73, fracc. XXIX-T
Partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales	Art. 73, fracc. XXIX-U
Responsabilidades administrativas de los servidores públicos	Art. 73, fracc. XXIX-V
Responsabilidad hacendaria	Art. 73, fracc. XXIX-W
Derechos de las víctimas	Art. 73, fracc. XXIX-X
Mejora regulatoria	Art. 73, fracc. XXIX-Y
Justicia cívica e itinerante	Art. 73, fracc. XXIX-Z
Procesal civil y familiar	Art. 73, fracc. XXX

Acciones colectivas	Art. 17, párr. cuarto
Derechos de soberanía y jurisdicción ejercida en la zona económica exclusiva	Art. 27, párr. noveno
Actividades relativas a las áreas estratégicas o que no constituyen monopolios	Art. 28, párr. cuarto
Combatir el alcoholismo	Art. 117, fracc. IX, párr. segundo
Culto público, iglesias y agrupaciones religiosas	Art. 130, párr. segundo
Bienes inmuebles del gobierno de la Unión destinadas al servicio público o al uso común	Art. 132

2. **Facultades orgánicas.** Dentro de éstas, pueden mencionarse las siguientes: aquellas que están relacionadas con la admisión o formación de nuevos Estados (art. 73, fraccs. I y III); el establecimiento de las casas de moneda y todo lo relativo a su funcionamiento (art. 73, fracc. XVIII); sobre el servicio profesional docente (art. 73, fracc. XXV); y lo concerniente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (art. 102, Apartado B, primer y cuarto párrafos).
3. **Facultades administrativas.** Dentro de éstas, pueden considerarse las siguientes: autorizar a los Poderes de la Unión cambiar de residencia (art. 73, fracc. V); sentar las bases para que el Presidente de la República pueda celebrar empréstitos (art. 73, fracc. VIII, numeral 1o.), así como para que las entidades federativas, la Ciudad de México y los Municipios puedan endeudarse (arts. 73, fracc. VIII, numeral 3o., y 117, fracc. VIII, último párrafo); prohibir restricciones en el comercio que lleven a cabo

las entidades federativas (art. 73, fracc. IX); crear y eliminar cargos públicos de la Federación (art. 73, fracc. XI); emitir la declaratoria de guerra conforme a lo que le presente el Ejecutivo Federal (art. 73, fracc. XII); levantar y mantener en pie a las instituciones armadas de la Unión (art. 73, fracc. XIV); determinar las reglas que deban regir en materia de terrenos baldíos (art. 73, fracc. XIX); otorgar licencia al Ejecutivo Federal y para constituirse en colegio electoral y designar a quien deba suplirlo con el carácter de interino o sustituto (arts. 73, fracc. XXVI, 78, fracc. IV, 84 y 85 de la CPEUM; 9o., 10, 23, numeral 4, y 126 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁶ (en adelante LOCGEUM); aceptar la renuncia del Ejecutivo Federal (arts. 73, fracc. XXVII, y 86 de la CPEUM); intervenir en el sistema de planeación democrática y deliberativa (art. 26, apartado A, último párrafo); y autorizar a los Estados para establecer ciertos derechos o plantear la guerra a alguna potencia, cuando esta última situación no admita demora (art. 118, fraccs. I y III).

4. **Facultades impositivas.** Dentro de este rubro pueden mencionarse: establecer contribuciones para cubrir el presupuesto (art. 73, fracc. VII); autorizar anualmente los montos de endeudamiento que deban considerarse en la Ley de Ingresos (art. 73, fracc. VIII, numeral 2o.); analizar la estrategia para fortalecer las finanzas públicas de los Estados (art. 73, fracc. VIII, numeral 4o.); fijar contribuciones en diversas materias como comercio exterior,

⁶ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999.

recursos naturales, instituciones de crédito, servicios públicos explotados o concesionados por la Federación, energía eléctrica, gasolina y tabaco (arts. 73, fracc. XXIX, y 117, fracc. IX); y facultar al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para crear otras (art. 131, párr. segundo).

5. **Facultades judiciales.** Aunque el Congreso de la Unión carece de facultades expresamente de este tipo, muchas de sus atribuciones suelen ser parecidas, por ejemplo el escuchar a las legislaturas de las entidades federativas a fin de conocer el beneficio o no de constituir un nuevo Estado (art. 73, fracc. III, numeral 3o.); y conceder amnistías en delitos que sean de la competencia de los tribunales federales (art. 73, fracc. XXII).
6. **Facultades reglamentarias.** En este rubro, en su numeral 73, la Constitución autoriza al Congreso para reglamentar la organización y servicio de las instituciones armadas de la Unión (fracc. XIV); para expedir el reglamento para organizar la Guardia Nacional (fracc. XV); así como para dictar leyes y/o reglamentos para la organización y el funcionamiento de su Canal de Televisión (art. 141, numeral 7 de la LOCGEUM).
7. **Otras.** Aprobar al Presidente de la República y, en su caso, decretar el fin a la restricción de suspensión del ejercicio de los derechos y garantías (art. 29, párrs. primero y penúltimo); convocar a consultas populares conforme a la petición del Presidente de la República (art. 35, fracc. VIII); reunirse en sesiones extraordinarias

conforme a la convocatoria de la Comisión Permanente (art. 67 de la CPEUM; arts. 4, numeral 4, y 125 de la LOCGEUM); realizar la difusión de sus actos a través de su Canal de Televisión (arts. 139 y 140, numerales 1 y 2 de la LOCGEUM); y, contar con un sistema de bibliotecas (art. 143, numeral 1, de la LOCGEUM).

Por otra parte, conviene precisar que el *Diccionario Jurídico Mexicano*, al referirse a las funciones del Congreso de la Unión, señala que su ejercicio se presenta en forma de una única asamblea, esto es, las Cámaras que lo integran funcionan conjuntamente y en forma simultánea cuando se trata de la apertura del periodo ordinario de sesiones, en caso de que se tome la protesta del Presidente de la República electo y en la designación de su sustituto.⁷

Por otro lado, además de la clasificación de las facultades citadas anteriormente, existen otras, como la mencionada en el mismo diccionario, donde se les divide en aquellas que se refieren a la Ciudad de México, las que tienen que ver con las entidades federativas, las relacionadas con el Ejecutivo Federal, en materia impositiva y financiera, en materia de guerra y en materia de educación pública y cultura nacional.⁸

Finalmente, debe señalarse que en consonancia con las facultades constitucionales y legislativas, los Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el del Canal de Televisión del Congreso General

⁷ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas, voz "Congreso de la Unión", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-C, México, IIJ/UNAM, Porrúa, México, 2007, p. 744.

⁸ *Ibid*, p. 748.

de los Estados Unidos Mexicanos⁹ autorizan a dicho órgano para que asuma otras atribuciones que le permitirían cumplir con sus funciones, como las que refieren los artículos 35, 36 y 55, fracc. II, del primer ordenamiento que determinan la posibilidad de que el Congreso se reúna en sesiones extraordinarias cuando lo convoque la Comisión Permanente o el Presidente, pero para ello se requerirá la votación de dos terceras partes de sus integrantes; asimismo, establece un horario para sesionar cuando por diversas razones falte el Presidente de la República, y, por último, le permite a los diputados y senadores ejercer su derecho a iniciar leyes (también con base en el art. 71, fracc. II de la CPEUM).

Por su parte, el artículo 8, numeral 1, inciso a), del Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos permite al órgano legislativo fijar en el Presupuesto de Egresos de la Federación una cantidad para cubrir los gastos de dicho canal.

4. FACULTAD DE LEGISLAR DE MANERA ÚNICA EN MATERIA PROCEDIMENTAL PENAL, MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, EJECUCIÓN DE PENAS Y DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES EN EL ÁMBITO FEDERAL Y EN EL FUERO COMÚN

La facultad en comento está prevista en la fracción XXI, inciso c), del artículo 73 constitucional, al que se incorporó mediante

⁹ Ordenamientos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934 y el 18 de mayo de 2005, respectivamente, los cuales pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfResultados.aspx?q=evgPDLpqxhYVjtH6YgAdD5hTZDRVQsBGi7BCPbb6Swl0B3oy01pebGKCEphvO8A4011C/LGrtNJJi23HmTn1mH4M4VvFVvBvNybld3iYSl9qY2+q5KlOneX6Rgwwl3FI0UJRvvo0nze6oNT4m0D2y7jcmNlmmixSKXyM5E3DKg8VNYdiX91if+d1q03qQgMerX9PP+Rzo4YEurWKXTaAg7FN5ROXgcyuuigXl8xKkbJNXj3nLAvw1FQMq52rAkulzURkF5sA7exUm/g21kAlY5QzVsYPuLQp74CmsS2F8QpCq89yRy7bfeRbMD6xB>.

Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 2013 y, posteriormente, se modificó el 2 de julio de 2015, con la finalidad¹⁰ de atender la exigencia de unificar la normativa para toda la República, debido a que la dispersión legislativa ocasionaba incertidumbre jurídica en diversas materias pues, por ejemplo, no eran claras la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con otras figuras, ni tampoco los requisitos materiales para ejercer la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso, entre otros supuestos.

De ahí que, ante la necesidad de mejorar la calidad de la justicia, evitar la discrecionalidad de las autoridades locales en la implementación del modelo acusatorio y transformar el sistema de justicia penal, el Poder Reformador de la Constitución consideró que mediante la unificación de la legislación procesal penal, también se uniformaran los criterios político-criminales que deben cumplirse en el procedimiento penal, y que se homologaran los mecanismos para confrontar la delincuencia, para de esta forma, brindar seguridad a los ciudadanos.

Respecto a la atribución del Congreso para legislar de manera única en las referidas materias, existen autores como Santiago Corcuera Cabezut, quien menciona que ésta es para cumplir con los compromisos internacionales que México tiene para tipificar determinadas conductas en atención a los instrumentos

¹⁰ Sobre el tema véase la Exposición de motivos de las iniciativas para reformar la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 8 de octubre de 2013, presentadas en la Cámara de Senadores y consultadas el 11 de septiembre de 2018, en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7ley1Fqirlyfm5i4swNqVD81Or+owyY>.

internacionales y que las legislaturas locales no habían considerado en su normativa; como ejemplo, destacó la desaparición forzada, que en el Estado de México para ese entonces no estaba tipificada como un delito autónomo; incluso precisó las recomendaciones que se le formularon al país para que en una ley general, el Poder Legislativo Federal tipificara en forma adecuada las conductas y aplicarla en toda la República, sin que ello implicara que los delitos se volvieran federales, dado que se respetarían los sistemas de competencias para perseguir y juzgar éstos en las entidades federativas.¹¹

Por su parte, para Ivonne Díaz Madrigal, la expedición de un código de procedimientos penales único, al no tratarse de una facultad exclusiva del Congreso, antes de que se previera en el texto constitucional, era una facultad residual.¹²

En palabras de Sergio García Ramírez, la atribución del Congreso que nos ocupa tiene entre sus antecedentes las diferencias en la implementación del sistema acusatorio emanado de la reforma constitucional de 2008, pero de manera formal, la idea de unificar la legislación se contempló en el discurso del entonces Presidente de la República cuando asumió la presidencia, pronunciamiento al que se le sumó un documento denominado "Pacto por México".¹³

¹¹ Corcuera Cabezut, Santiago, "Artículo 73", en Cossío Díaz, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Tomo II, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1103-1105.

¹² Díaz Madrigal, Ivonne, "Nuevas Facultades del Congreso de la Unión en la Consolidación de un Sistema Acusatorio Adversarial", México, IIJ/UNAM, p. 83. Información consultada el 11 de septiembre de 2018, en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/articulo/view/8839>.

¹³ García Ramírez, Sergio, *Dispersión y Unificación Legislativa en Materia Penal*. Información consultada el 11 de septiembre de 2018, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4451/10.pdf>.

Todo esto motivó la reforma del texto constitucional de 8 de octubre de 2013, a partir de lo cual se federalizaron o centralizaron la materia procesal,¹⁴ ejecutiva penal y los mecanismos alternativos de solución de controversias penales; a consecuencia de ello, el 5 de marzo de 2014 se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales.¹⁵

Este ordenamiento conlleva los siguientes beneficios:¹⁶

- Contar con un solo procedimiento.
- Aplicar el nuevo esquema de justicia penal de forma eficaz y de fácil comprensión.
- Fomentar un mejor uso y comprensión de las figuras del sistema acusatorio.
- Mejorar en toda la República la comprensión del nuevo esquema de justicia penal, lo cual se aplicará para las víctimas, los imputados y la sociedad en general.
- Facilitar el entendimiento del trabajo de los operadores jurídicos en materia de procuración y administración de justicia.

¹⁴ Cabe destacar que al proceso penal le corresponde establecer los requisitos y las formalidades que deben cumplirse para la aplicación del derecho penal al caso en particular y determinar los responsables de la comisión del delito. Díaz Aranda, Enrique, *Lecciones de Derecho Penal para el nuevo sistema de justicia en México*, México, IIJ/UNAM, 2016, pp. 30 y 31. Información consultada el 11 de septiembre de 2018, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3805/7.pdf>.

¹⁵ García Ramírez, Sergio, *Dispersión y Unificación Legislativa ... op. cit.*, nota 14.

¹⁶ Al respecto véase Instituto de Investigaciones Jurídicas, "La necesidad de un procedimiento penal único para México", México, IIJ/UNAM, documento consultado el 11 de septiembre de 2018, visible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3718/3.pdf>.

5. FUENTES CONSULTADAS

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Doctrina

Corcuera Cabezut, Santiago, "Artículo 73", en Cossío Díaz, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Tomo II, México, Tirant lo Blanch, 2017.

Díaz Aranda, Enrique, *Lecciones de Derecho Penal para el nuevo sistema de justicia en México*, México, IIJ/UNAM, 2016. Información consultada en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3805/7.pdf>.

Díaz Madrigal, Ivonne, "Nuevas Facultades del Congreso de la Unión en la Consolidación de un Sistema Acusatorio Adversarial", México, IIJ/UNAM, p. 83. Información consultada en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8839>.

García Ramírez, Sergio, *Dispersión y Unificación Legislativa en Materia Penal*. Información consultada en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4451/10.pdf>.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, "La necesidad de un procedimiento penal único para México", México, IIJ/UNAM, documento consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3718/3.pdf>.

_____, voz "Congreso de la Unión", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-C, México, IIJ/UNAM, Porrúa, México, 2007.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Solución de cuestiones políticas por el Senado de la República", México, SCJN, serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 2017, núm. 94.

Otras

Exposición de motivos de las iniciativas para reformar la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 8 de octubre de 2013, presentadas en la Cámara de Senadores y visibles en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqrifyfm5i4swNqVD81Or+owyY>.

Semanario Judicial de la Federación.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

106/2014

1. PRESENTACIÓN DE LA ACCIÓN, AUTORIDADES EMISORA, PROMULGADORA, Y NORMA IMPUGNADA

Por oficio presentado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de noviembre de 2014, el Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal del Estado de Colima,¹ emitida por el Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, ambos de dicho Estado.

2. ADMISIÓN Y TRÁMITE

El 25 de noviembre de 2014, por acuerdo del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ordenó formar

¹ Publicados mediante el Decreto número 400 en el periódico oficial "El Estado de Colima" de 25 de octubre de 2014.

y registrar el expediente con el número 106/2014, y remitirlo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por haber sido designado como ponente, quien lo admitió y solicitó se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima para que rindieran sus respectivos informes.

a) Competencia, oportunidad

El Pleno del Alto Tribunal se declaró competente para resolver la acción de inconstitucionalidad referida,² y estimó que la presentación de ésta fue oportuna por haberse interpuesto dentro del plazo de 30 días a partir de que fueron publicadas las normas impugnadas.³

b) Legitimación

Conforme al artículo 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Federal,⁴ el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, supuesto que se actualiza en este asunto.

² De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, anterior al decreto de reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 en términos de su artículo décimo sexto transitorio; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General.

³ Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Artículo 105. - La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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:

(...)

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;"

Cabe mencionar que el Alto Tribunal hizo la precisión de que el referido artículo se reformó por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014 para establecer que el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá presentar dicho medio de control constitucional en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas; y además adicionó el inciso i) donde se señala que también tiene legitimación "el Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones", y que, conforme al artículo décimo sexto transitorio, estas disposiciones estarán vigentes a partir de la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión y que éste haga la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República;⁵ sin embargo, es el caso que esto todavía no ha ocurrido.

⁵ Cabe precisar que dicho artículo décimo sexto transitorio fue modificado por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de agosto de 2018, mediante el cual se reformó su párrafo segundo, para pasar éste a ser párrafo tercero, y se adicionó un párrafo segundo, para quedar como dice: "Décimo sexto.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i), y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX, y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo primero de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República."

Conforme a lo anterior, el Procurador General de la República aún se encuentra legitimado para interponer la acción de inconstitucionalidad para impugnar normas de carácter estatal, como es el caso.

c) Causas de improcedencia

Sobre este tema, ni las autoridades emisoras ni la promulgadora de la norma impugnada refirieron algunas causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni el Alto Tribunal advirtió la actualización de alguna de ellas.

3. ESTUDIO DE FONDO

En virtud de que el Procurador General de la República señaló que las normas locales impugnadas invaden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal, el Alto Tribunal procedió a mencionar el alcance de dicha disposición, la cual textualmente dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI.- Para expedir:

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.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal 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;

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

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;

(...).

Este precepto, como lo dijo la Primera Sala, ya fue interpretado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2014⁶ y 107/2014⁷ en las sesiones de 7 de julio y 20 de agosto de 2015, respectivamente, señalando, en síntesis, que:

- De acuerdo al contenido de dicho artículo de la Norma Fundamental, reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de julio de 2015, el Congreso de la Unión es 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, con lo que excluyó la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.
- De lo expuesto durante el procedimiento legislativo, la finalidad de la reforma a ese artículo fue la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales para hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional acusatorio y oral, pues se advirtió que entre las normas procesales aplicables a dicho sistema que los Estados han emitido, existen profundas diferencias, lo que ha impactado en la calidad de la justicia, toda vez que la interpretación de las figuras y la implementación en sí, han quedado a discreción de cada autoridad local, lo que hace necesaria la homogeneidad normativa.

⁶ Por unanimidad de once votos.

⁷ Por unanimidad de diez votos.

- Conforme a los artículos transitorios⁸ de la reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, de 8 de octubre de 2013, que facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas, indicó como fecha máxima de entrada en vigor de dicha legislación el 18 de junio de 2016.
- En virtud de que dicho decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, **los Estados ya no pueden legislar en dichas materias, con la salvedad de que** en tanto entre en vigor esa legislación única pueden seguir aplicando la legislación local **expedida con anterioridad a esa fecha**, como también lo señala el artículo Tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.⁹

⁸ 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."

⁹ "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.

- Así, el 5 de marzo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Código Nacional de Procedimientos Penales, y estableció que su entrada en vigor se hará de manera gradual, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.¹⁰
- Conforme al artículo 2o. de ese Código, su objeto es establecer las normas que han de observarse en la **investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**,¹¹ por lo que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean

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."

¹⁰ TRANSITORIOS

"ARTÍCULO PRIMERO. Declaratoria

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

"ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia

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."

¹¹ "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."

competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.¹²

- Así, y de acuerdo con el artículo Octavo Transitorio¹³ del mismo Código, la competencia de las entidades federativas se limita a la expedición de las normas complementarias que resulten necesarias para su implementación, las cuales tienen un carácter instrumental.

Hecho lo anterior, la Primera Sala analizó las disposiciones impugnadas de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima.

De esta manera, inició con el artículo 13, fracción III, el cual establece las medidas de protección que, en beneficio de los testigos o personas intervinientes en el proceso, podrán ser dictadas por el Ministerio Público con autorización de la autoridad jurisdiccional **durante el desarrollo de la audiencia**, las que incluyen excepciones al principio de publicidad, como lo es impedir el acceso a ésta al público en general, lo que le da un carácter procedimental, por ser la audiencia el elemento central que caracteriza al proceso penal acusatorio y oral.

Señaló que es en torno a la audiencia y sus características que se materializan los principios constitucionales de publicidad,

¹² "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."

¹³ "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 los reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarios para la implementación de este ordenamiento."

contradicción, concentración, continuidad e intermediación, y que las normas que rigen su desenvolvimiento, incluyendo las medidas de protección y seguridad para los intervinientes, se insertan en el ámbito de la competencia del Congreso de la Unión para expedir la legislación procedimental penal única, y en este caso, se encuentran previstas en los artículos 53, 55, 64 y 355 del Código Nacional de Procedimientos Penales.¹⁴

¹⁴ "Artículo 53. Disciplina en las audiencias.

El orden en las audiencias estará a cargo del Órgano jurisdiccional. Toda persona que altere el orden en éstas podrá ser acreedora a una medida de apremio sin perjuicio de que se pueda solicitar su retiro de la sala de audiencias y su puesta a disposición de la autoridad competente.

Antes y durante las audiencias, el imputado tendrá derecho a comunicarse con su Defensor, pero no con el público. Si infringe esa disposición, el Órgano jurisdiccional podrá imponerle una medida de apremio.

Si alguna persona del público se comunica o intenta comunicarse con alguna de las partes, el Órgano jurisdiccional podrá ordenar que sea retirada de la audiencia e imponerle una medida de apremio."

"Artículo 55. Restricciones de acceso a las audiencias.

El Órgano jurisdiccional podrá, por razones de orden o seguridad en el desarrollo de la audiencia, prohibir el ingreso a:

I. Personas armadas, salvo que cumplan funciones de vigilancia o custodia;

II. Personas que porten distintivos gremiales o partidarios;

III. Personas que porten objetos peligrosos o prohibidos o que no observen las disposiciones que se establezcan, o

IV. Cualquier otro que el Órgano jurisdiccional considere como inapropiada para el orden o seguridad en el desarrollo de la audiencia.

El Órgano jurisdiccional podrá limitar el ingreso del público a una cantidad determinada de personas, según la capacidad de la sala de audiencia, así como de conformidad con las disposiciones aplicables.

Los periodistas, o los medios de comunicación acreditados, deberán informar de su presencia al Órgano jurisdiccional con el objeto de ubicarlos en un lugar adecuado para tal fin y deberán abstenerse de grabar y transmitir por cualquier medio la audiencia."

"Artículo 64. Excepciones al principio de publicidad.

El debate será público, pero el Órgano jurisdiccional podrá resolver excepcionalmente, aun de oficio, que se desarrolle total o parcialmente a puerta cerrada, cuando:

I. Pueda afectar la integridad de alguna de las partes, o de alguna persona citada para participar en él;

II. La seguridad pública o la seguridad nacional puedan verse gravemente afectadas;

III. Peligro un secreto oficial, particular, comercial o industrial, cuya revelación indebida sea punible;

IV. El Órgano jurisdiccional estime conveniente;

V. Se afecte el Interés Superior del Niño y de la Niña en términos de lo establecido por los Tratados y las leyes en la materia, o

VI. Esté previsto en este Código o en otra ley.

La resolución que decrete alguna de estas excepciones será fundada y motivada constando en el registro de la audiencia."

"Artículo 355. Disciplina en la audiencia.

El juzgador que preside la audiencia de juicio velará por que se respete la disciplina en la audiencia cuidando que se mantenga el orden, para lo cual solicitará al Tribunal de enjuiciamiento

Por otra parte, señaló que el artículo 15, fracción V, impugnado, establece la figura de la prueba anticipada y el procedimiento para su desahogo, lo que también tiene un carácter procedimental e implica una excepción al principio de concentración, y que esta modalidad de desahogo de las pruebas se encuentra regulada en los artículos 304 a 306¹⁵ del Código Nacional de Procedimientos Penales.

o a los asistentes, el respeto y las consideraciones debidas, corrigiendo en el acto las faltos que se cometan, para lo cual podrá aplicar cualquiera de las siguientes medidas:

- I. Apercibimiento;
- II. Multa de veinte a cinco mil salarios mínimos;
- III. Expulsión de la sala de audiencia;
- IV. Arresto hasta por treinta y seis horas, o
- V. Desalojo público de la sala de audiencia.

Si el infractor fuere el Ministerio Público, el acusado, su Defensor, la víctima u ofendido, y fuere necesario expulsarlos de la sala de audiencia, se aplicarán las reglas conducentes para el caso de su ausencia.

En caso de que a pesar de las medidas adoptadas no se pudiera reestablecer el orden, quien preside la audiencia la suspenderá hasta en tanto se encuentren reunidas las condiciones que permitan continuar con su curso normal.

El Tribunal de enjuiciamiento podrá ordenar el arresto hasta por quince días ante la contumacia de las obligaciones procesales de testigos o peritos que atenten contra el principio de continuidad, como lo pueden ser sus incomparecencias injustificadas a audiencia o aquellos actos que impidan que las pruebas puedan desahogarse en tiempo y forma."

¹⁵ "Artículo 304. Prueba anticipada.

Hasta antes de la celebración de la audiencia de juicio se podrá desahogar anticipadamente cualquier medio de prueba pertinente, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

- I. Que sea practicada ante el Juez de control;
- II. Que sea solicitada por alguna de las partes, quienes deberán expresar las razones por las cuales el acto se debe realizar con anticipación a la audiencia de juicio a la que se pretende desahogar y se torna indispensable en virtud de que se estime probable que algún testigo no podrá concurrir a la audiencia de juicio, por vivir en el extranjero, por existir motivo que hiciere temer su muerte, o por su estado de salud o incapacidad física o mental que le impidiese declarar;
- III. Que sea por motivos fundados y de extrema necesidad y para evitar la pérdida o alteración del medio probatorio, y
- IV. Que se practique en audiencia y en cumplimiento de las reglas previstas para la práctica de pruebas en el juicio."

"Artículo 305. Procedimiento para prueba anticipada.

La solicitud de desahogo de prueba anticipada podrá plantearse desde que se presenta la denuncia, querrela o equivalente y hasta antes de que dé inicio la audiencia de juicio oral.

Cuando se solicite el desahogo de una prueba en forma anticipada, el Órgano jurisdiccional citará a audiencia a todos aquellos que tuvieran derecho a asistir a la audiencia de juicio oral y luego de escucharlos valorará la posibilidad de que la prueba por anticipar no pueda ser desahogada en la audiencia de juicio oral, sin grave riesgo de pérdida por la demora y, en su caso, admitirá y desahogará la prueba en el mismo acto otorgando a las partes todas las facultades previstas para su participación en la audiencia de juicio oral.

El imputado que estuviere detenido será trasladado a la sala de audiencias para que se imponga en forma personal, por teleconferencia o cualquier otro medio de comunicación, de la práctica de la diligencia.

En relación con los artículos 65 y 66, precisó que éstos establecen dos recursos para la revisión de las resoluciones del Ministerio Público respecto al otorgamiento, la modificación, denegación, supresión o finalización de las medidas de protección que le sean solicitadas. La Sala estimó que también esto tiene una naturaleza procedimental, pues se refiere a medios de defensa durante el desarrollo del procedimiento penal, por lo que no puede considerarse que se trate de aspectos instrumentales para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

La Sala estimó que si bien al regular las medidas de protección en los artículos 137, 139, 367 y 370,¹⁶ el Código Nacional

En caso de que todavía no exista imputado identificado se designará un Defensor público para que intervenga en la audiencia."

"Artículo 306. Registro y conservación de la prueba anticipada.

La audiencia en la que se desahogue la prueba anticipada deberá registrarse en su totalidad. Concluido el desahogo de la prueba anticipada, se entregará el registro correspondiente a las partes.

Si el obstáculo que dio lugar a la práctica del anticipo de prueba no existiera para la fecha de la audiencia de juicio, se desahogará de nueva cuenta el medio de prueba correspondiente en la misma.

Toda prueba anticipada deberá conservarse de acuerdo con las medidas dispuestas por el Juez de control."

¹⁶ **"Artículo 137. Medidas de protección.**

El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

- I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;
- II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;
- III. Separación inmediata del domicilio;
- IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;
- V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;
- VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;
- VII. Protección policial de la víctima u ofendido;
- VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;
- IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y
- X. El ingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

previó que puedan existir otras diversas a las allí previstas "en términos de la legislación aplicable", lo cierto es que el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos tiene una naturaleza procedimental; y que si sobre las medidas de protección a testigos, el Código Nacional no previó un recurso en contra de las resoluciones que en esa materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables.

De esta manera, las normas impugnadas tienen una naturaleza procedimental, aunque no estén en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, lo que está reservado al Código Nacional de Procedimientos Penales.

Estimó que no es obstáculo a lo anterior el hecho de que al crear la Ley impugnada, el legislador local pretendió caracterizar

Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en los fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.

En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este Código.

En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia."

"Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias.

La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida decretada, el imputado, su Defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de control que la deje sin efectos."

"Artículo 367. Protección a los testigos.

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

De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable."

"Artículo 370. Medidas de protección.

En caso necesario, los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, podrán pedir a la autoridad correspondiente que adopte medidas tendientes a que se les brinde la protección prevista para los testigos, en los términos de la legislación aplicable."

tales normas como cuestiones complementarias a lo previsto en el Código Nacional,¹⁷ pues regulan aspectos relativos al procedimiento, como son el desarrollo de la audiencia, las pruebas y el establecimiento de recursos, con lo que se invade la esfera de competencia federal por lo que se debe declarar la invalidez de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima.

De igual manera, la Sala hizo extensiva la invalidez a los artículos 14, fracción I, en la porción normativa que dice: "tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada"; y 55, en la parte que dice: "y no se haya interpuesto recurso alguno", de la misma Ley impugnada; con efectos retroactivos al 25 de octubre de 2014, fecha cuando se publicó el ordenamiento en el Periódico Oficial del Estado, ya que se refieren a la prueba anticipada y a los recursos, figuras previstas en el artículo 15, fracción V, así como en los artículos 65 y 66, respectivamente, los que se declararon inválidos.

Además de lo anterior, la Sala hizo alusión a que el 30 de agosto de 2014 se publicó en el periódico oficial del Estado de Colima el Decreto número 372, "Por el que se emite la De-

¹⁷ Dictamen de la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales:

"CONSIDERANDO

(...)

TERCERO.- Que la iniciativa en sus argumentos que la sustentan, señala sustancialmente que:

(...)

• **QUINTA.-** Es precisamente de lo signado y reconocido en la Convención de Palermo, donde se obliga a los Estados Parte a adoptar medidas apropiadas dentro de sus posibilidades, para proteger de manera eficaz a los testigos y los otros participantes en el proceso penal; si bien el Código Nacional de Procedimientos Penales, dispone el señalamiento de algunas medidas de protección de los testigos, peritos y demás intervinientes en el Proceso Penal, esto resulta insuficiente por no desprenderse del mismo su formalización legal, razón por la cual, es necesario complementarlos creando un Programa Especial de Protección a Testigos, desprendido de una Ley que regule su protección. (...) "

claratoria de Incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en el Estado de Colima, y de Entrada en Vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en su orden jurídico interno", y que fue reformado mediante Decretos publicados el 18 de noviembre de 2014, el 4 de abril de 2015, y el 1 de octubre de 2015,¹⁸ por lo que, conforme a dicho Decreto, y al momento de resolver este asunto, el Código Nacional estaba en vigor en los Municipios de Colima, Villa de Álvarez, Cuauhtémoc, Comala, Coquimatlán y Minatitlán de dicha entidad federativa y que en los restantes entraría en vigor el 1 de mayo de 2016.

Por último, la Sala precisó que en virtud de que resultó fundado el concepto de invalidez consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de Colima para legislar en materia de procedimiento penal, y que tuvo como consecuencia la invalidez de los preceptos impugnados, estimó que ya no era necesario estudiar los argumentos sobre la forma en que se reguló la prueba anticipada como medida de protección, apoyándose en la

¹⁸ **ARTÍCULO SEGUNDO.** De conformidad con la Constitución Política para el Estado de Colima y el Código Nacional de Procedimientos Penales, vigente para el Estado de Colima, en los términos del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema procesal penal acusatorio entrará en vigencia para todos los delitos previstos y sancionados en el Código Penal en vigor para el Estado, así como el Código Nacional de Procedimientos Penales, en la fecha, en las regiones y mediante las modalidades siguientes:

I. El 31 de diciembre del año 2014 en los Municipios de: Colima y Villa de Álvarez, correspondientes al Primer Partido Judicial;

II. El 1 de septiembre del año 2015, en los municipios de: Cuauhtémoc, Comala, Coquimatlán y Minatitlán, correspondientes al Primer Partido Judicial;

III. El 1 de marzo del año 2016, en el Municipio de Manzanillo, correspondiente al tercer Partido Judicial; y

IV. El 1 de marzo del año 2016, en los municipios de: Tecmán, Armería e Ixtlahuacán, correspondientes al segundo partido judicial.

En consecuencia, comenzarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales en la Entidad Federativa.

Los Procedimientos Penales iniciados con antelación a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en esta Entidad Federativa, se regirán por las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

jurisprudencia del Tribunal en Pleno P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ".¹⁹

¹⁹ Tesis cuyo texto es: "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.", tesis P./J. 37/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863; Registro digital: 181398.

III. CONCLUSIONES

Los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima, aun cuando con su emisión el legislador local buscó complementar lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, tienen una naturaleza procedimental, al regular aspectos relativos al desarrollo de la audiencia, las pruebas y el establecimiento de recursos; en virtud de ello, son inválidos, pues:

- La facultad de legislar en dicha materia se reservó al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El legislador local, con dichas disposiciones, invadió la esfera de competencias del Congreso, ya que su facultad

para emitir disposiciones legislativas en materia penal conforme al referido Código, se limita a elaborar normas complementarias que se requieran para su implementación y que tengan un carácter instrumental y no procesal.

A partir de lo anterior, los artículos 14, fracción I, y 55 de la referida ley local, en la parte que se refieren a la prueba anticipada y a los recursos, también son inválidos, dado que se relacionan con los numerales arriba indicados.

IV. VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2014*

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 106/2014.

En la especie, se analizó la inconstitucionalidad de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima, publicados mediante Decreto No. 400, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el veinticinco de octubre de dos mil catorce; que a la letra disponen:

"Artículo 13. Medidas de protección que requieren autorización judicial. El Ministerio Público requerirá de la autorización de la Autoridad Jurisdiccional para decretar la medida de

* Voto publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 451; Registro digital: 42115

protección, por afectar derechos de las partes intervinientes o de terceros, en los siguientes supuestos:

"I. Al ser dictadas medidas cautelares de tipo personal como la prisión preventiva oficiosa del imputado, al dictarse cualquier otra medida restrictivas de libertad, o cuando se imponga la obligación de no frecuentar determinados lugares o personas;

"II. La reserva de identidad del testigo durante el juicio oral; y

"III. Diversas medidas de protección en el juicio oral, como son la de impedir el acceso u ordenar la salida de personas determinadas de la Sala donde se efectuare la audiencia, impedir el acceso del público en general u ordenar su salida para la práctica de pruebas específicas y prohibir al Ministerio Público, a los demás intervinientes y a sus abogados que entreguen información o formulen declaraciones a los medios de comunicación social durante el desarrollo del juicio."

"Artículo 15. Tipos. Las medidas de protección que podrán adoptarse son entre otras, las siguientes:

"I. Relocalización o Cambio de Domicilio del sujeto protegido o de su grupo familiar: consistente en la reubicación del testigo, o familia dentro de la misma ciudad o en el interior del país, manteniendo una comunicación directa que permita su participación en las actuaciones del procedimiento penal y, en especial, su participación en el juicio oral;

"II. Reserva de identidad del testigo en la etapa de investigación y en el juicio oral: que consiste en impedir a la defensa, imputado y terceros, el acceso a los antecedentes personales del

testigo, que conduzcan a su identificación, tales como nombre y apellidos, edad, lugar de nacimiento, estado, profesión o empleo, residencia o domicilio y lugar de trabajo;

"Durante la etapa de investigación, el Ministerio Público puede adoptar la reserva de identidad de cualquier testigo, pero debe darla a conocer a los demás intervinientes al momento de presentar la acusación, salvo que se trate de delitos contemplados en la ley como de prisión preventiva oficiosa, en cuyo caso, la reserva de identidad se puede mantener inclusive hasta el juicio oral;

"III. Medidas de protección autónomas: como son impedir la toma de fotografías del testigo o determinar su traslado a las audiencias judiciales en vehículo policial;

"IV. Medidas de protección especiales en Juicio Oral: consistentes en el uso de paneles; tipo biombo para impedir la identificación física del testigo por parte del acusado y del público en general, la utilización de métodos de distorsión de voz o del aspecto físico, circuito cerrado de televisión, acceso por lugares diferentes y en general de cualquier otro instrumento que sirva para proteger su identidad; y

"V. Prueba anticipada: es la medida procesal tendiente a asegurar la disponibilidad de la declaración del testigo en el juicio oral, y se aplica, cuando existe el temor de que pueda sobrevenir la muerte o incapacidad física o mental del testigo que impida su comparecencia al juicio oral.

"Ésta se realizará en una audiencia especial, previa al juicio oral, en la que sólo se recibe la prueba testimonial del sujeto protegido con la presencia de todos los intervinientes que tengan derecho a asistir al juicio.

"Esta prueba se incorporará en forma posterior en el juicio oral mediante la lectura del registro de la declaración del testigo."

"Artículo 65. Reconsideración. Contra la determinación que otorgue, modifique, deniegue, suprima o finalice las medidas de protección, así como contra la que excluya del Programa a la persona protegida, procederá la reconsideración."

"Éste deberá ser interpuesto por la persona o la autoridad que haya solicitado la protección, mediante escrito dirigido a la Unidad o al Agente del Ministerio Público Especializado, en el plazo de tres días naturales, contado a partir del día siguiente al de la notificación respectiva. La Unidad deberá resolver dentro de los cinco días naturales siguientes a la presentación del recurso."

"Artículo 66. Revocación. Contra lo resuelto por la Unidad o el Agente del Ministerio Público Especializado, sólo cabrá el recurso de revocación ante el Procurador, el cual deberá interponerse en el término de tres días naturales a partir del día siguiente al de la notificación de la reconsideración."

Y con relación a dichos dispositivos legales, estoy de acuerdo con la ejecutoria en el sentido que son inconstitucionales, porque regulan cuestiones propias del proceso penal, a pesar de que la materia es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en los términos del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal; y por tanto, invaden su esfera de competencia.

Declaratoria de invalidez que, correctamente, a mi entender, se hizo extensiva a la fracción I del artículo 14 y 55 del mismo

ordenamiento legal, en las correspondientes porciones normativas que se relacionan con la prueba anticipada que se prevé en la fracción V, del artículo 15, y los recursos a que se hace referencia en los artículos 65 y 66 del ordenamiento legal en estudio.¹

Lo que no comparto de la ejecutoria, es lo relativo a los efectos que se le dieron a esa declaratoria de inconstitucionalidad.

Esto es, si bien estoy de acuerdo con que la invalidez de los numerales de referencia, tendría efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, en que fueron publicados en el correspondiente Periódico Oficial; y que dichos efectos se surtirían una vez que el Poder Legislativo del Estado de Colima, fuera notificado sobre los puntos resolutivos del fallo; e incluso, que para el eficaz cumplimiento de la sentencia, se notifique al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Colima, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Trigésimo Segundo Circuito, al igual que a los Juzgados de Distrito y a la Procuraduría General del Estado de Colima.

Sin embargo, lo que no comparto, siguiendo el criterio que asumí al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015, presentada bajo mi ponencia y resuelta en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, es que no se ordene la reposición de los respectivos procedimientos que se hubiera iniciado con base en las normas declaradas inválidas; pues si las mismas se encuentran viciadas de origen, es precisamente la reposición del procedimiento la que permitirá la correcta aplicación de la

¹ "tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada" y, "no se haya interpuesto recurso alguno".

ley procesal local, o en su caso, el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, según resulte procedente.

Al no hacer esta precisión, la ejecutoria incide, desde mi punto de vista, en un estado de incertidumbre jurídica que pudiera ser perjudicial, pues no podría justificarse la continuación de procesos sustanciados con base en las normas invalidadas; y considero que la decisión de su reposición, tampoco podría dejarse a elección del juzgador u operador jurídico que las esté aplicando.

Lo correcto es, desde mi punto de vista, que si una norma ya está invalidada, no hay forma de seguirla aplicando; así, el problema se presenta en aquellos procesos que se encuentran en trámite, pues se podrían llegar a aplicar las normas declaradas inconstitucionales.

En ese orden de ideas, estimó que en esos casos se debe ordenar la reposición de los respectivos procedimientos y sujetarlos a la lógica de la normatividad del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por las razones expuestas, es por lo que respetuosamente me permito emitir el presente Voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario oficial de la Federación de 2 de mayo de 2016.

Este voto se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

V. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO A LA EJECUTORIA QUE RESUELVE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2014

*Dra. Patricia Lucila González Rodríguez**

1. ADSCRIPCIÓN

La acción de inconstitucionalidad 106/2014 consistió en el análisis de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal del Estado de Colima, publicados el 25 de octubre de 2014, a través del Decreto número 400 en el periódico oficial "El Estado de Colima".

El argumento fundamental de este mecanismo de control constitucional sostiene que los artículos mencionados invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que el Congreso de

* Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora de Derecho Procesal Penal de la Facultad de Derecho de la misma universidad.

Colima legisló en lo referente a la prueba anticipada e incorporó los recursos de reconsideración y el de revocación.

Luego de ser promovida dicha acción, el 25 de noviembre de 2014 el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente 106/2014 para su análisis y discusión, el cual se remitió al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien por razón de turno fue designado como ponente.

2. ANTECEDENTES

Los artículos transitorios del Decreto publicado el 8 de octubre de 2013, que reformó el artículo 73, fracción XXI, constitucional, establecieron diversas reglas para la reconversión del sistema inquisitivo al sistema acusatorio. En el contexto del citado régimen transitorio, fue que al Congreso de la Unión se le otorgaron facultades para expedir la legislación única en materia procesal penal desde el 9 de octubre de 2013, fecha en que entró en vigor del decreto referido.

En consecuencia, a partir de esa fecha las entidades federativas carecen de facultades para legislar en esa materia. Por ende, sólo estaban facultadas para continuar aplicando la legislación estatal hasta la entrada en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante Código Nacional).

Posteriormente, fue publicado en el periódico oficial de Colima el 30 de agosto de 2014, el Decreto número 372 por el cual declaraba la incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y del Código Nacional al orden jurídico del Estado mencionado.

Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, al rendir su informe justificado, en síntesis, señaló, en primer lugar, que la promulgación y publicación de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal se realizaron en cumplimiento de los artículos 58, fracciones I y II, de la Constitución del Estado de Colima, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En segundo lugar, que resultaba infundado el primer concepto de invalidez consistente en que los artículos 13, fracción III, y 15, fracción V, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, violan el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, por los siguientes motivos:

- Por un lado, el referido artículo 13, fracción III, sólo es una adecuación de la legislación local a lo dispuesto en la legislación federal (que impone al Ministerio Público la obligación de solicitar autorización judicial para decretar la medida de protección en el juicio oral). Por tanto, no contraviene la legislación federal sino que retoma lo dispuesto por ésta, en el sentido de que el juzgador es el único facultado para velar por la seguridad en la audiencia del juicio, sin que ello se traduzca en una invasión de competencia.
- Por otro lado, el artículo 15, fracción V, de la mencionada ley, denomina a la prueba anticipada como una medida de protección. Esta calificación no desvirtúa su naturaleza destinada a asegurar la disponibilidad de la declaración del testigo, dado que la considera como una medida procesal necesaria, ante el temor de que sobrevenga la muerte o incapacidad del testigo. El carácter de medida procesal para asegurar la declaración del

testigo, protege al proceso, pues previene que una prueba necesaria, posteriormente no pueda desahogarse.

3. LA NATURALEZA PROCEDIMENTAL DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República. Revisó la posible contradicción entre normas de carácter estatal con disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afirmó esencialmente que el artículo 13, fracción III, impugnado, establece las medidas de protección que requieren autorización judicial, durante el desarrollo de la audiencia de juicio oral, tales como: a) impedir el acceso u ordenar la salida de personas determinadas de la sala donde se efectúe la audiencia; b) impedir el acceso del público en general u ordenar su salida para la práctica de pruebas específicas; y c) prohibir al Ministerio Público, a los demás intervinientes y a sus abogados, que entreguen información o formulen declaraciones a los medios de comunicación social durante el desarrollo del juicio.

A su vez, se explicó que las medidas descritas incluyen excepciones al principio de publicidad, como son el impedir al público en general el acceso a la audiencia. Acertadamente, la resolución sostiene que esta actividad tiene un carácter procedimental, en tanto se refiere precisamente a la audiencia, de donde se sigue que el argumento central de esta determinación judicial tiene un amplio respaldo normativo y teórico.

Lo anterior se afirma, al observar que el carácter procedimental de las medidas de protección deriva precisamente de su

regulación en el artículo 64 del Código Nacional y, en lo básico, de la instrumentación que requieren las citadas medidas para su funcionamiento, puesto que deben aplicarse justamente momentos antes y durante el desahogo de la audiencia de juicio, de manera que en este periodo surge la facultad jurisdiccional que se concreta en la disciplina a cargo de los Jueces para la dirección de la audiencia y la restricción de acceso a ésta, como lo prevén los artículos 53 y 55 adjetivos.

Incluso, la citada disposición amplía en su texto los casos específicos que plantea el artículo 370 del Código Nacional, cuando exige —en aquellos supuestos que sea necesario— que los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, estén en posibilidades de solicitar a la autoridad correspondiente adopte medidas tendientes para brindar a los testigos la protección prevista.

En este orden de ideas, el artículo 137 adjetivo nacional tiene un listado de medidas de protección idóneas cuando se estima que la persona imputada de un delito representa un riesgo inminente en contra de la víctima u ofendido. Asimismo, el artículo 139 del ordenamiento procesal citado delimita la duración de las medidas de protección por sesenta días naturales (prorrogables hasta por treinta días más). Desde luego, también contempla la hipótesis de que puede quedar sin efecto cuando desaparece la causa que dio origen a la protección de la persona que representa a un sujeto procesal o interviniente en el proceso.

Por otra parte, está regulada la facultad del Juez para llevar a cabo la calificación de la medida de protección en audiencia pública y oral —cinco días después— una vez que fue ordenada por el agente del Ministerio Público y, esta obligación procesal,

aparece descrita en el artículo 137 sujeto a análisis, básicamente cuando se trata de las hipótesis normativas previstas en las fracciones I, II y III, pero sobre todo en el artículo 47 del Código Nacional que plantea como facultad exclusiva del órgano jurisdiccional establecer el lugar de las audiencias y, en su caso, con las medidas de seguridad pertinentes.

De modo que la interpretación sistemática de los preceptos comentados integra un esquema normativo que se traduce en la facultad del órgano jurisdiccional para establecer las condiciones propias en el desarrollo de la audiencia, con o sin medidas de protección. Incluso, la legislación procesal vigente otorga al Juez la facultad discrecional de cancelar, modificar o ratificar las medidas de protección previamente determinadas por el Ministerio Público mediante la imposición de las medidas cautelares que correspondan y que contempla las reglas dirigidas a garantizar la protección a testigos, en el artículo 370 del Código Nacional.

En tales circunstancias, la naturaleza procedimental de las medidas de protección radica, particularmente, en los actos procesales de decisión que son competencia exclusiva del órgano jurisdiccional y que se refieren al desahogo de las audiencias relacionadas con la instalación y selección de los medios de protección.

El titular del órgano jurisdiccional tiene facultades, incluso, para ordenar —por un tiempo razonable— medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, las que pueden renovarse de acuerdo con las necesidades del caso y sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable. Lo anterior, con independencia de

que, como lo ordena el artículo 367 adjetivo, el agente del Ministerio Público o la autoridad que corresponda adopte medidas para la debida protección de víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, incluyendo a familiares y, en general, a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento.

Por consiguiente, cuando el Juez del tribunal de enjuiciamiento, durante la audiencia —a solicitud del agente del Ministerio Público u oficiosamente—, adopta alguna de las medidas de protección para el desahogo de un medio de prueba en la audiencia de juicio, su actividad, en ese sentido, se traduce en la ordenación de una secuencia de actos procesales tendientes a garantizar el desarrollo de los actos de prueba que habrán de desahogarse ante su presencia, con la nota distintiva de que el juzgador, además, posee la facultad de dirección, disciplina y de presidir la audiencia de juicio como lo establecen los artículos 342, 351, 354, 355, 371, 372, 377, 379, 391, 394, 398 y 399 del Código Nacional.

En lo esencial, la naturaleza, características y condiciones de dichas medidas de protección están asociadas a un mecanismo que garantiza el adecuado funcionamiento de las instituciones procesales que se despliegan en el procedimiento de la audiencia de juicio. Aquello en virtud de que los casos penales que llegan a la etapa de juicio, en determinadas circunstancias, requieren la ordenación de actividades procesales tendientes al desahogo de los medios de prueba, utilizando medidas de protección autorizados por el Juez del tribunal de enjuiciamiento. Por ejemplo, aquellos asuntos en los que se presenta la necesidad apremiante de garantizar la vida e integridad física de algunas víctimas o testigos.

De tal manera que, para el adecuado desarrollo del procedimiento probatorio, son indispensables determinados actos previos y posteriores que garanticen el normal desarrollo de la audiencia de juicio. Este contexto otorga, en forma incuestionable, el carácter eminentemente procesal a las medidas de protección puesto que habrán de observarse una serie de pasos que garanticen el desahogo de algunos medios de prueba. De ahí que cobren vigencia las palabras del jurista Julio B. Maier,¹ al sostener que el procedimiento es una sucesión ordenada de actos procesales, por lo que esta actividad ordenada de actos está presente en los argumentos que integran la resolución judicial que se comenta, sobre todo cuando la garantía del adecuado impulso del procedimiento probatorio depende de esta secuencia temporal y ordenada de actos procesales.

En este caso, el avance y desarrollo de actos procesales previos a la celebración de la audiencia de juicio dependen, precisamente, de la organización y administración que de las medidas de protección realiza la autoridad judicial, previa solicitud del agente del Ministerio Público. Desde luego, véase cómo estos actos procesales precedentes al desahogo de los medios de prueba relacionados con la víctima o el testigo provocan el siguiente o lo determinan. Por tanto, la sucesión y conexión de dichos actos procesales, sin duda, marcan el carácter estrictamente procedimental que poseen.

Consecuentemente, las denominadas medidas de protección indicadas en el artículo 13, fracción III, impugnado, son actos procesales de desarrollo que permiten el desahogo de

¹ Maier, Julio B. J., *Derecho Procesal Penal. III. Parte General, Actos Procesales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2011, p. 15.

medios de prueba, en algunos casos específicos, donde son necesarios para la protección de cualquier persona que interviene en el procedimiento penal. Lo anterior, en razón de que el adecuado y eficaz funcionamiento de la audiencia de juicio dependerá de que se impida el acceso u ordene la salida de personas determinadas de la sala donde se efectuaré la audiencia, o bien, de impedir el acceso del público en general u ordenar su salida para la práctica de pruebas específicas y prohibir al Ministerio Público, a los demás intervinientes y a sus abogados, que entreguen información o formulen declaraciones a los medios de comunicación social durante el desarrollo del juicio.

De modo que, si los descritos actos procesales son inherentes al desenvolvimiento de la audiencia de juicio, la consecuencia es inevitable en el pronunciamiento que acertadamente hizo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: la naturaleza procesal de la regulación de los medios de protección prueban con claridad que el legislador local quebrantó la norma constitucional prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional y, por ende, sólo el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para establecer una regulación específica sobre las mismas.

Consiguientemente, interpretar que la regulación de las medidas de protección en la audiencia de debate, a partir de las solicitudes previas que formule el agente del Ministerio Público, son externas a los actos integradores de la audiencia de juicio, desnaturaliza la finalidad de las normas procesales que rigen el desarrollo de la audiencia de juicio y las facultades que tiene el órgano jurisdiccional de dirección y disciplina.

Lo anterior, con independencia de que las medidas de protección estén sujetas para su aplicación y cumplimiento a normas

administrativas (legislación complementaria) para su eficacia y operatividad. Esta circunstancia en nada afecta la naturaleza procesal de las medidas de protección como integradoras de los actos de desarrollo propios de la audiencia de juicio. Por el contrario, fortalece y garantiza la celebración de actividades probatorias que constituyen su objetivo central.

En tales condiciones, hacer efectiva la finalidad que subyace en las normas procesales que regulan la urgencia de aplicar una medida de protección como instrumento procesal, es una acción imprescindible que contribuye a la preservación de información que comprende los datos o elementos de prueba derivados de un testimonio o peritaje, sin duda, necesarios para el esclarecimiento de los hechos que revelarán la existencia o inexistencia de un delito y, en su caso, la autoría o participación de una persona en ese hecho.

Una medida de protección de esta naturaleza se promueve y autoriza bajo el conjunto de reglas procesales previstas en el Código Nacional. De ahí su naturaleza procesal que está destinada a garantizar el desahogo de un medio de prueba, cuya finalidad es preservar la materia del objeto del proceso penal que son los hechos sobre los que se sustenta la acusación y que generalmente son incorporados por el testimonio de una persona amparada con una medida de protección.

Ahora bien, que la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal del Estado de Colima regule actividades que garanticen la eficacia de alguna medida de protección, no significa que éstas cambien la naturaleza estrictamente procesal que poseen los actos dirigidos a la adecuada articulación de las medidas con la actividad a la que darán eficacia en la audiencia de juicio.

Las reglas instrumentales creadas para el adecuado funcionamiento y eficacia de las medidas de protección requieren la autorización judicial, la cual podrá ratificar, modificar o eliminar la medida de protección seleccionada por el agente del Ministerio Público. Obsérvese que estas actividades comprenden una serie de actos procesales sistematizados que garantizan el adecuado desarrollo de la audiencia de juicio y, por tanto, también poseen un carácter estrictamente procesal.

Desde luego, lo importante de esta cuestión radica en la autorización que otorga el Juez del tribunal de enjuiciamiento, y en la aplicación de la medida de protección para el desarrollo de la audiencia de juicio, lo que convierte esta secuencia de actos legalmente sistematizados en un argumento sustancial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar el carácter estrictamente procesal de las medidas de protección ordenadas por el Ministerio Público, con autorización de la autoridad judicial.

Con extrema claridad, la regulación sobre las medidas de protección antes, durante y después de la audiencia de juicio, está vinculada a los actos procesales de desarrollo que regula el Código Nacional, tendientes a garantizar la protección de la persona que posee información de la que derivan datos o elementos de prueba importantes para el esclarecimiento de los hechos, y la finalidad primordial está orientada a la preservación de la materia del proceso penal. Lo dispuesto en el artículo 109 del Código Nacional es un ejemplo más de esta hipótesis, al establecer algunos derechos de las víctimas, y destaca que "se provea protección cuando exista riesgo para su vida o integridad personal" o, también, recibir "protección especial de su integridad física y psíquica cuando lo solicite o cuando se trate de delitos que así lo requieran".

Adicionalmente, el contenido de la disposición citada comprende un derecho procesal de la víctima que solicita medidas de protección, providencias precautorias y medidas cautelares, como lo prevé la fracción XIX de la invocada disposición procesal. Inclusive, el penúltimo párrafo del precepto hace énfasis en la protección de víctimas menores de dieciocho años y le impone la obligación procesal al órgano jurisdiccional y al Ministerio Público para que consideren el principio del interés superior del niño y su protección integral, la cual, es indudable, abarca toda medida de protección tendiente a garantizar la integridad física y la vida, con objeto de preservar la materia de la prueba recibida mediante el testimonio.

Por tanto, dentro de este contexto, el agente del Ministerio Público —en aras de una investigación exhaustiva y completa— tiene la obligación procesal de preservar la información que proporcione un testigo o cualquier interviniente en el procedimiento penal. De hecho, así lo expresó la exposición de motivos del citado ordenamiento adjetivo al referir que: "las víctimas, testigos y sus familiares, cuya protección resulte necesaria podrán gozar de medidas especiales que tiendan a otorgar esa protección a juicio del Tribunal".

Véase cómo la exposición de motivos del Código Nacional precisa que las medidas especiales de protección deben aplicarse "a juicio del Tribunal". Incluso, el Ministerio Público puede buscar como alternativa la aplicación de providencias precautorias que también serán objeto de autorización por el órgano jurisdiccional, para evitar la destrucción, alteración u ocultamiento de objetos o instrumentos del delito, así como hacer cesar la intimidación o amenaza a las víctimas y a los testigos del hecho,

con la finalidad de garantizar la protección de estas personas o de bienes.

En tales condiciones, el agente del Ministerio Público, de acuerdo con las facultades otorgadas en los artículos 367 y 370 del Código Nacional, tiene la obligación procesal de establecer las formas y condiciones en que será desarrollada la protección de un testigo y que será ratificada, modificada o eliminada por el Juez en la audiencia de juicio. De ahí que las actividades previas para la aplicación eficaz de la medida procesal que concentra las formas y condiciones de la misma, sólo constituyen una secuencia y derivación de la naturaleza estrictamente procesal de las medidas de protección.

Consecuentemente, la acción de inconstitucionalidad resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encontró que normas de menor jerarquía quebrantaron la norma de mayor jerarquía contenida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, relativa a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir el Código Nacional y, por tanto, también facultades exclusivas que abarcan la posibilidad de que —atento a razones de política criminal— puedan suprimir, incorporar o modificar sus estructuras normativas.

Por tanto, el legislador local, efectivamente, invadió facultades del Congreso de la Unión y quebrantó el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución, en atención a que reguló una materia exclusiva del legislador federal que, en este caso, se trató de la determinación de actos procesales dirigidos a la aplicación de medidas de protección a las personas llamadas a comparecer a la audiencia de juicio, para el desarrollo de alguna actividad probatoria.

4. PRUEBA ANTICIPADA

Con acierto y claridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que se comenta, sostiene que el artículo 15, fracción V, de la Ley para la Protección de Testigos y Sujetos Intervinientes del Estado de Colima, establece la figura de la prueba anticipada y el procedimiento para su desahogo, cuestión que también tiene un carácter evidentemente procedimental e implica una excepción al principio de concentración, por tanto, como se resolvió, es inconstitucional debido a que esta modalidad de desahogo de la prueba anticipada aparece regulada en los artículos 304 a 306 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El desarrollo del procedimiento de investigación en el proceso penal acusatorio está constituido por actos de desarrollo que involucran principalmente el accionar del órgano investigador. Por supuesto, una de las facultades exclusivas del agente del Ministerio Público, que coordina y dirige la investigación del delito, comprende la adopción de providencias precautorias y medidas para la protección de objetos o instrumentos del ilícito y de personas que estén relacionadas con el hecho.

Cuando se presenta la hipótesis que requiere cubrir la necesidad de protección a una persona para recibir su testimonio y garantizar el objeto del procedimiento penal, tendrá que ajustarse a la regulación que, para tal efecto, determina el Código Nacional en torno a la protección de testigos y sus medidas.

En tales circunstancias, queda evidenciada la racionalidad del argumento del Tribunal Pleno cuando sostiene la inconstitucionalidad del artículo 15, fracción V, impugnado, en razón de que, como lo determinó, los actos tendientes a desplegar alguna

medida de protección hacia una persona que proporcionará información relevante para el esclarecimiento de los hechos, son eminentemente procesales, como ocurre con la prueba anticipada. No cabe duda de que un testimonio que requiere el desahogo anticipado, tiene información valiosa que, en aras de una investigación completa y exhaustiva, el servidor público está obligado a preservar.

Por encima de cualquier deber aparece el destinado a proteger a la persona y conservar la información que posee, dado que incorpora, con estas actividades procesales, datos o elementos de prueba al procedimiento penal que, sin duda, conducirán al esclarecimiento de los hechos en torno al delito o respecto de la identidad del probable autor o partícipe. La finalidad que busca el anticipo de la prueba sólo es posible si queda desahogada en la secuencia de actos procesales que regula el artículo 304 del Código Nacional de Procedimientos Penales; por ende, su carácter procesal es innegable, tal como lo declaró el Tribunal Pleno.

Ciertamente, es inconstitucional el artículo 15, fracción IV, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, como lo determinó el Máximo Tribunal del país, debido a que el mencionado precepto incorporó normas tendentes a regular la prueba anticipada como una medida de protección, siendo que esta figura procesal tiene el carácter de medio de prueba de acuerdo con la regulación específica prevista en los artículos 304, 305 y 306 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

De modo que, cuando el Tribunal Pleno resuelve que la autoridad promulgadora del decreto impugnado pretendió, errónea-

mente, otorgarle a la prueba anticipada el carácter de medida de protección, introduce un argumento contundente, sobre todo porque menciona que la naturaleza procesal de la prueba anticipada deriva claramente de la regulación específica que la ley procesal hace de ella, al introducirla en el esquema del procedimiento penal con una modalidad tanto para el desahogo como para el registro de ese medio de prueba. Una interpretación contraria desvirtuaría el carácter procesal que posee el anticipo de prueba que constituye un auténtico medio de prueba.

Su naturaleza jurídica de medio de prueba se la asigna expresamente a la prueba anticipada en el artículo 304 del Código Nacional. Incluso, la función que desarrolla ese acto procesal y sus consecuencias lo sitúan de nuevo con un carácter procedimental, debido a que contiene información relacionada con los hechos delictivos materia de la investigación, que se incorporará al proceso penal mediante un órgano de prueba, llámese víctima o testigo.

La información que el órgano de prueba proporcione será objeto de un registro anticipado del medio de prueba, porque en algunos casos hay necesidad de preservar la información acerca de los hechos delictivos ocurridos, en ciertas condiciones que la colocan en riesgo de pérdida, destrucción o alteración, en su caso, en cualquier circunstancia que conlleve la pérdida de la evidencia racional que posee en torno a los hechos investigados; incluso, para preservar objetos o instrumentos del delito, evidencia física o biológica asociada con esos hechos que motivaron la investigación criminal.

Por consiguiente, no cabe duda de que la prueba anticipada quedó totalmente desvirtuada en la Ley para la Protección a

Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal del Estado de Colima, cuando el decreto impugnado decidió darle el carácter instrumental de un mecanismo de protección. Decir esto proviene del análisis justamente de la resolución del Tribunal Pleno, que introduce otro argumento esencial que le otorga el carácter procesal al anticipo de prueba, ante la secuencia de actos procesales que requiere para su desahogo; su práctica se lleva a cabo ante el órgano jurisdiccional y bajo el principio de contradicción.

Se ha sostenido que, de acuerdo con el texto constitucional, en el juicio oral sólo tendrán validez las pruebas en éste desahogadas, salvo lo previsto en el artículo 304 del Código Nacional que establece una excepción: la prueba anticipada.² La oportunidad procesal para ofrecerla es hasta antes de la celebración de la audiencia de juicio oral, siempre y cuando reúna ciertos requisitos:

- Que se rinda ante el Juez de control.
- Que sea solicitada por alguna de las partes, las cuales deberán expresar las razones por las que es necesario desahogar la prueba antes de la audiencia de debate.
- La ley señala supuestos como cuando se estime que un testigo no podrá concurrir a la audiencia de juicio oral, porque viva en el extranjero o cuando exista un motivo que hiciere temer su muerte, por su estado de salud o incapacidad física o mental que le impida declarar.

² González, Rodríguez, Patricia Lucila, *Manual de Derecho Procesal Penal. Principios, derechos y reglas*, México, FCE, IJ/UNAM, 2017, p.108.

- Los motivos deben ser fundados y de extrema necesidad, para evitar la pérdida de conocimiento e información relacionada con los hechos delictivos.
- Esta prueba debe practicarse en audiencia oral y cumpliendo con las reglas previstas para el desahogo de medios de prueba en la audiencia de debate de juicio oral.

En este contexto, la prueba anticipada debe admitirse en casos de personas menores de edad en delitos que atenten contra el libre desarrollo de su personalidad o que afecten su normal desarrollo psicosexual, o cuando el menor no pudiere rendir testimonio o la reiteración de éste produzca una afectación grave en su desarrollo psicológico. Incluso, se ha propuesto que sería viable plantear el anticipo de prueba en víctimas menores de doce años, observando el principio de interés superior de la niñez; sobre todo en los casos de violencia sistemática y grave en el delito de violencia familiar o en los delitos de género.

Esta prueba es de carácter excepcional, lo que significa que será practicada en una hipótesis plenamente justificada y obliga a la autoridad a evitar que se convierta en regla recurrente. Por tanto, su naturaleza jurídica es de un medio de prueba y no una medida de protección que deba reglarse en una ley de protección de testigos. De hecho, uno de los requisitos del escrito de acusación consiste en anunciar los medios de prueba que serán objeto de debate en la audiencia intermedia, incluyendo la prueba anticipada que se hubiere desahogado en las etapas de preparación del juicio oral.

En consecuencia, no cabe duda de que en el procedimiento penal, los medios de prueba tienen como finalidad llevar el

conocimiento al Juez del tribunal de enjuiciamiento sobre lo ocurrido en un hecho punible, más allá de toda duda razonable. Ésta constituye una premisa fundamental en el estudio relativo a las reglas previstas en la legislación procesal, para el desahogo de los medios de prueba.

En este contexto, con la finalidad de producir todo tipo de medios de prueba, en el nuevo proceso penal, en principio, es necesario reflexionar sobre dos cuestiones. Primero, para establecer una plataforma común respecto a los términos empleados como "medio de prueba" respecto al término "prueba"; y segundo, para determinar la naturaleza jurídica de ambos conceptos. La legislación procesal define estas figuras procesales. Respecto del medio de prueba, o elementos de prueba, indica el artículo 261 adjetivo que es "toda fuente de información que permite reconstruir los hechos, respetando las formalidades procedimentales previstas para cada uno de ellos".

Ciertamente, si toda fuente de información tiene esa finalidad, es incuestionable que la prueba anticipada constituye, precisamente por su contenido, un medio de prueba que, con el carácter de excepcional, está regulada en el artículo 304 del Código Nacional. Al pretender asignarle una naturaleza distinta, como la que cuestionó e invalidó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desnaturaliza la mencionada figura procesal.

En síntesis, la resolución del Tribunal Pleno tiene respaldo teórico y normativo debido a que el órgano legislativo local que emitió las normas, y el Ejecutivo que las promulgó en el decreto impugnado, invadieron la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en los términos del inciso c) de la fracción XXI del artículo

73 de la Constitución Federal, dado que resulta claro que los preceptos impugnados regulan cuestiones propias del proceso penal acusatorio; por ende, igualmente fue acertada la invalidez por la inconstitucionalidad de las porciones normativas previstas en la fracción I del artículo 14 y 55 del ordenamiento legal impugnado, pues se relacionan con la prueba anticipada y los recursos. Sin duda, la citada decisión del Máximo Tribunal preserva la coherencia y congruencia de las normas procesales del Código Nacional de Procedimientos Penales, con vigencia en todo el territorio mexicano.

5. MEDIOS ORDINARIOS DE DEFENSA EN EL PROCESO PENAL

En similares circunstancias, el Tribunal Pleno resolvió que eran inconstitucionales los artículos 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, porque invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, en virtud de que el legislador local creó medios ordinarios de defensa en el proceso penal: 1) el recurso de reconsideración, y 2) el recurso de revocación.

El primero de los recursos se incluyó, con la finalidad de impugnar las condiciones relacionadas con las medidas de protección o los supuestos en los que se excluya del programa a la persona protegida; y el segundo recurso, a fin de impugnar lo resuelto por la Unidad o el agente del Ministerio Público especializado.

Sin embargo, a estas creaciones legislativas declaradas inconstitucionales, sobrevino la acertada decisión judicial del Máximo Tribunal que encuentra plena correspondencia con lo dispuesto

en el artículo 456 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que claramente determina que las resoluciones judiciales podrán ser recurridas solamente por los medios y en los casos expresamente establecidos en la citada legislación procesal, con ámbito de validez y vigencia en todo el territorio mexicano.

En efecto, en lo sustancial, los recursos de apelación y el recurso de revocación solamente podrán admitirse en el procedimiento penal cuando se presenten las hipótesis normativas previstas en las disposiciones correspondientes del Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que no pueden ser ampliados a resoluciones diversas.

De tal forma que extender o ampliar, con otros recursos, el procedimiento de impugnación del procedimiento penal para revisar algunas de las decisiones del agente del Ministerio Público o de otra autoridad, que se relacionen con las medidas de protección contenidas en la Ley de Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal del Estado de Colima, constituye una clara invasión a las facultades del Congreso de la Unión por parte del órgano legislativo que emitió las normas y del Ejecutivo que las promulgó mediante el decreto impugnado.

Ciertamente, la autoridad estatal no puede legislar en materia de recursos y toda la actividad procesal relacionada con las medidas de protección tendrán que ajustarse a la normativa incorporada a la legislación procesal nacional. Lo anterior, claramente determinado por la finalidad de mantener la posición suprema de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos frente a las posibles tentaciones de las Legislaturas Locales a quebrantar el mandato constitucional.

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en octubre de 2018 en los talleres de Guimark Total Quality, S.A. de C.V., calle Carolina núm. 98 int. 101, Colonia Ciudad de los Deportes, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03710, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 gramos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



ISBN 978-607-630-996-4



9 786076 309964



11003488