

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2022, así como los Votos Concurrentes de las señoras Ministras Ana Margarita Ríos Farjat y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2022**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS**  
**DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIA: PATRICIA DEL ARENAL URUETA**

**COLABORADOR: JORGE ENRIQUE TERRÓN GONZÁLEZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de febrero de dos mil veintitres, emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 61/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, el cual prevé los supuestos por los que procede imponer prisión preventiva oficiosa. Esta norma fue reformada y adicionada mediante el Decreto 76, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el veintiséis de marzo de dos mil veintidós<sup>1</sup>. En esencia, la promovente considera que el Congreso local ha excedido su esfera competencial al legislar en un ámbito relacionado con la materia procesal penal.

#### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda.** María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la presente acción de inconstitucionalidad, mediante escrito exhibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinticinco de abril de dos mil veintidós.
2. El veintiocho de abril siguiente, la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito. Ordenó formar y registrar el expediente con el número 61/2022, el cual fue turnado al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

<sup>1</sup> Desde ahora conviene transcribir el contenido íntegro del texto reformado y adicionado del artículo:

**Artículo 8. [...]**

Son los delitos por los que procede ordenar la prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los previstos en este Código:

I. Homicidio doloso en todas sus formas y modalidades con excepción del delito de homicidio en riña tratándose del provocado previsto en el artículo 122 fracción I, inciso b);

II. Violación en todas sus formas y modalidades tipificado por los artículos 144 a 147;

III. Los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, comprendidos en los siguientes delitos: corrupción de menores previsto en los artículos 164, 165, 166 y 167; Pornografía previsto en los artículos 171 y 173; Turismo sexual previsto en los artículos 174 y 175; Lenocinio previsto en el artículo 177, párrafo segundo; Pederastia previsto en el artículo 178;

IV. Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 150 en relación con el 149;

V. Incesto, previsto en el artículo 232, párrafo tercero;

VI. Hostigamiento sexual y acoso laboral, previsto en el artículo 152, párrafo quinto;

VII. Violencia digital, previsto en el artículo 152 TER, párrafo tercero, fracción I, en relación a la fracción I del párrafo primero, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;

VIII. Reproducción asistida indebida, prevista en el artículo 154, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de una persona incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo;

IX. Inseminación artificial, prevista en el artículo 155; cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas incapaz (sic) o de una persona incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo;

X. Desaparición forzada de personas, prevista en los artículos 157 y 158;

XI. Femicidio, previsto en el artículo 124 bis;

XII. Robo a casa habitación, previsto en el artículo 185, inciso B) fracción II y cuando el robo sea cometido con medios violentos como armas y explosivos;

XIII. Ejercicio abusivo de funciones, previsto en el artículo 242 Bis 4;

XIV. Abigeato, previsto en el artículo 195 bis, inciso B), fracción II cuando sea cometido con medios violentos con armas y explosivos;

XV. Enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 239; y

XVI. Lesiones, prevista en el segundo párrafo del artículo 127, cuando sea cometido con medios violentos con armas y explosivos.

3. El dos de mayo de dos mil veintidós, el Ministro instructor admitió la demanda, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima para que, como autoridades demandadas, rindieran sus respectivos informes dentro del plazo de quince días hábiles. Asimismo, se les requirió que en sus informes justificados enviaran copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, así como un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad o copia del documento donde constara su publicación.
4. Este acuerdo se notificó el once de mayo de dos mil veintidós al Poder Legislativo del Estado de Colima<sup>2</sup> y en la misma fecha al Poder Ejecutivo de la propia entidad federativa<sup>3</sup>.
5. **Concepto de invalidez.** La Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó un único concepto de invalidez. En términos generales alegó que el Poder Legislativo del Estado de Colima se extralimitó en sus atribuciones, ya que emitió normas sin contar con la facultad y respaldo constitucional para ello. Este concepto de invalidez se compone de los argumentos que a continuación se resumen:
  - La norma impugnada prevé los delitos por los que procede ordenar la prisión preventiva oficiosa. Sin embargo, debido a que dicha institución constituye una medida cautelar, es claro que el precepto regula una cuestión sobre materia procedimental penal. Por mandato de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión es el único facultado para establecer las normas que deben observarse durante la investigación, procesamiento y sanción de los delitos —facultad que ejerció al expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales—. De este modo, la disposición normativa combatida vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.
  - La norma controvertida es contraria al parámetro de regularidad constitucional porque genera un problema de doble regulación en materia procedimental penal, lo cual se traduce en una vulneración al derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.
  - El artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Esto es, las leyes de estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquéllas de los Estados y de la Ciudad de México. En otras palabras, este precepto constitucional establece que el Congreso de la Unión debe expedir la legislación única en materia procedimental penal, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para regularla.
  - La determinación de conferir como atribución exclusiva del Congreso de la Unión la regulación de la materia, se tomó con el propósito de unificar las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.
  - En ese contexto, el cinco de marzo de dos mil catorce se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales. Su artículo primero establece que sus disposiciones 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.
  - De acuerdo con el artículo 2º del Código Nacional de Procedimientos Penales, sus disposiciones tienen por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, 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. Estos aspectos se encuentran comprendidos en la materia procedimental penal, por lo que no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto son de observancia general en toda la República dado su carácter nacional. Ello no cambia por la circunstancia de que se trate de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa.
  - De acuerdo con el artículo 155, fracción XIV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, la prisión preventiva es una medida cautelar. Por su parte, el diverso 167 del mismo ordenamiento establece las causas de procedencia de la prisión preventiva.

<sup>2</sup> Constancia de notificación del oficio 12099, despacho 4/2022-VI suscrita por Adriana Velázquez Zúñiga, actuario judicial del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Colima.

<sup>3</sup> Constancia de notificación del oficio 12100, despacho 4/2022-VI suscrita por Adriana Velázquez Zúñiga, actuario judicial del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Colima.

- En términos de la Constitución Federal y del Código Nacional de Procedimientos Penales, los Congresos estatales han dejado de estar habilitados para legislar en dicha materia. Desde el punto de vista constitucional, a las legislaturas locales únicamente se les reconoce capacidad para ejecutar disposiciones de la legislación única emitida por el Congreso de la Unión, a efecto de implementarla o para regular temas orgánicos relacionados.
  - Resulta indisponible para los órganos legislativos locales, e incluso es innecesario, el establecimiento del catálogo de las conductas punitivas que ameritan la imposición de la prisión preventiva oficiosa, pues la norma nacional emitida por el Congreso de la Unión es la que cuenta con sustento constitucional para regular ese aspecto procesal penal.
  - Las disposiciones contenidas en la norma impugnada se refieren a reglas procedimentales sobre una medida cautelar ya previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y que no se tratan de cuestiones orgánicas o necesarias para la implementación de la legislación única. Por tanto, no tiene el carácter de norma complementaria en términos del artículo octavo transitorio referido.
  - Al expedir la norma cuestionada, el legislador del Estado de Colima invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, con lo cual viola el principio de legalidad. Además, contraviene el derecho humano de seguridad jurídica por establecer una doble regulación e incluso nuevos supuestos de conductas punitivas que sean susceptibles de prisión preventiva oficiosa.
  - La regulación de supuestos distintos a los establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales (relativos al listado de delitos en los cuales se podrá imponer prisión preventiva oficiosa, como medida cautelar) también genera inseguridad jurídica para las personas, pues implica la afectación a su esfera jurídica, en especial a su derecho a la libertad personal, por una autoridad diversa a la constitucionalmente habilitada para ello.
6. **Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima.** El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, Roberto Rubio Torres, con el carácter de representante jurídico de la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, rindió su respectivo informe<sup>4</sup>. Por su parte, la Diputada Presidenta de la Mesa Directiva del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LX Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, Isamar Ramírez Rodríguez, en representación del Poder Legislativo local, también rindió informe justificado<sup>5</sup>. En sus informes, coincidieron en lo siguiente:
- A partir de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, en la que se modificó de manera relevante el sistema procesal penal en el país, el artículo 19 de la Constitución Federal fue reformado con el objeto de regular lo relativo al sistema de prisión preventiva oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, acorde con el principio de presunción de inocencia. El constituyente consideró adecuado establecer los principios de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de esa medida cautelar.
  - En la reforma constitucional de dos mil dieciocho también se estableció que la Federación, los Estados y el entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México), en el ámbito de sus respectivas competencias, debían expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. Mediante reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, el Constituyente confirió al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación única en materia de procedimientos penales que regiría en la República, tanto en el orden federal como en el fuero común.
  - Por otra parte, el cinco de marzo de dos mil catorce se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales en el Diario Oficial de la Federación, a través del cual se implementó y reguló de manera homogénea el sistema procesal acusatorio y oral. Dicho código constituye la legislación secundaria que reglamenta lo previsto en la reforma constitucional de dos mil dieciocho.
  - A partir de que el Código Nacional de Procedimientos Penales empezó a operar en las distintas entidades federativas, la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, prevista en el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal, se encuentra regulada en el mismo. Además, se encuentra regulada por lo dispuesto en el numeral 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>4</sup> Escrito recibido el treinta y uno de mayo de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>5</sup> Escrito recibido el ocho de junio de dos mil veintidós en la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Contrario a lo sostenido por la denunciante, el artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima no impacta en el curso del procedimiento, pues se trata de una norma que establece la procedencia oficiosa de una medida cautelar, la cual no podría ser considerada como una figura puramente procedimental, dado que toca aspectos de derechos sustantivos, como es el derecho a la libertad personal.
- El estudio comparativo entre el precepto impugnado y el artículo 19 constitucional permite concluir que el Poder Legislativo local solamente enuncia las figuras delictivas que corresponden a los supuestos establecidos en la disposición constitucional que se estima controvertida. Esto es así, porque el artículo 19 de la Carta Magna prevé libertad de configuración al legislador local, al establecer tres pautas para aplicar la prisión preventiva oficiosa:
  1. Se prevén delitos específicos por los cuales procederá la prisión preventiva oficiosa: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro y trata de personas.
  2. Se prevén delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.
  3. Se prevén conductas consideradas como delito por la ley que pretende garantizar la seguridad nacional, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.
- Por otra parte, contrario a lo que aduce la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el libre desarrollo de la personalidad debe proteger no solo el aspecto interior, sino también los elementos externos de los que se compone.
- La norma impugnada no traspasa los límites establecidos por el texto constitucional cuando señala que la prisión preventiva oficiosa procede en contra de otros delitos, además de los casos señalados en la Constitución Federal. Son tipos penales cuya finalidad es proteger los bienes jurídicos del libre desarrollo de la personalidad, en beneficio de las personas menores de edad.
- En términos del artículo 19 de la Constitución Federal, el Congreso del Estado de Colima cuenta con libertad de configuración para determinar los delitos considerados graves, respecto a la procedencia de la prisión preventiva oficiosa en delitos en contra del libre desarrollo de la personalidad.
- Además, el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la ley la definición de los delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad, ya que el Código Nacional de Procedimientos Penales sólo prevé ese tipo de delitos respecto del Código Penal Federal, pero no precisa cuáles tendrán el carácter de graves en las legislaciones locales. Así, hay supuestos en los que las legislaturas locales tienen facultades para determinar los delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa. El legislador local solo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad, pero carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional.
- Declarar inconstitucional la porción normativa impugnada dejaría a las víctimas de los hechos delictivos que atenten contra el libre desarrollo de la personalidad bajo un estado de desamparo, ante la eventual evasión de quien resulte responsable de la conducta criminal.
- En el precepto impugnado se desarrolló la expresión “*delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos*” prevista por el artículo 19 de la Constitución Federal. Se determinaron las hipótesis precisas y exactas en las que se aplicará la prisión preventiva. En apoyo de este punto se invoca una tesis de tribunal colegiado de circuito: I.4o.P.4 P (11a.) de rubro “PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA POR ‘DELITOS COMETIDOS CON MEDIOS VIOLENTOS COMO ARMAS Y EXPLOSIVOS’. ES UNA HIPÓTESIS CONSTITUCIONAL QUE REQUIERE SER DESARROLLADA POR EL LEGISLADOR, PREVIAMENTE A SU APLICACIÓN POR LOS JUECES.”
- La reforma a la norma impugnada atiende al principio constitucional de protección al interés superior de la niñez, establecido por el artículo 4° de la Constitución Federal, en relación con los tipos penales que habrán de considerarse como graves. Los tipos penales descritos en la norma impugnada fueron incorporados con la finalidad de proteger a los menores de edad.
- Al establecer la procedencia de la prisión preventiva oficiosa tratándose de los delitos de robo y abigeato cometidos con medios violentos como armas y explosivos (artículo 8, fracciones XII y XIV, del Código Penal para el Estado de Colima), el legislador está haciendo uso de su competencia originaria para establecer los delitos del fuero común, con lo cual precisa cuáles deben ser considerados de prisión preventiva oficiosa, en concordancia con el diverso 19 constitucional. La única forma en que dicho precepto constitucional puede adecuarse al Código Penal para el Estado de Colima como norma secundaria, es seleccionando qué tipo de delitos deben considerarse de prisión preventiva oficiosa, dada su gravedad y siguiendo las directrices establecidas en el artículo 19 de la Carta Magna.

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos nunca criticó qué parte del artículo 8 impugnado vulnera el diverso 19 constitucional; se limitó a hacer valer agravios de legalidad, lo que no es el espíritu de la promoción de una acción de inconstitucionalidad.
  - Los supuestos contemplados por el artículo 8, fracción II, del Código Penal para el Estado de Colima —relacionados con los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad cometidos contra menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo— comparten la misma racionalidad, que es adecuar el código penal local al mandato constitucional.
  - Una interpretación formalista de legalidad, como la pretendida por la accionante, conduciría a la impunidad y a la afectación al interés superior de los menores víctimas del delito, lo cual es inadmisibles.
  - Finalmente, debe distinguirse la prisión preventiva oficiosa de la justificada. En el caso de esta última, es un juez de control quien decide su procedencia, con base en los medios de prueba y alegatos que presentan las partes para justificar que otras medidas cautelares son insuficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Respecto a la prisión preventiva oficiosa no hay debate sobre la necesidad de la cautela, pues ésta fue previamente determinada por el legislador. Por ello, es facultad del legislador colimense determinar, en acato al artículo 19 constitucional, qué conductas ameritan prisión preventiva oficiosa, por ser una cuestión de orden público e interés social.
7. **Argumentos adicionales del Poder Ejecutivo del Estado de Colima.** Además de los argumentos que en común formularon los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, en el informe rendido por el Consejero Jurídico de dicha entidad se expusieron, en síntesis, los siguientes argumentos para justificar la validez de la norma impugnada:
- Debido al alza en el índice de criminalidad se buscó dar claridad respecto a la prisión preventiva oficiosa en el artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima, pues no es posible aplicar el Código Nacional de Procedimientos Penales para los casos concretos que corresponden al ámbito estatal.
  - De conformidad con el artículo 39, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como con lo dispuesto en el diverso 118, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, la titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad presentó y puso a consideración de la LX Legislatura del Estado, la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, entre otros, la porción normativa impugnada. Dicha iniciativa fue aprobada.
  - Los actos de promulgación y publicación del Decreto número 76, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Colima, dentro de las cuales se encuentra la porción normativa cuya invalidez se reclama, se llevaron a cabo en uso de las facultades que le confieren al titular del Poder Ejecutivo del Estado los artículos 58, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; y 4, 5 y 25 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública del Estado de Colima.
  - El artículo 19 constitucional refiere que la autoridad judicial sólo podrá autorizar como medidas cautelares o providencias precautorias restrictivas de libertad, las que estén establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en las leyes especiales. No todos los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa encuadran en una legislación federal especial, dado que la Constitución Federal establece algunos supuestos de delitos que no están desarrollados en el catálogo del numeral 19 de la Carta Magna, tales como los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, respecto de los cuales los Estados no pueden remitirse a una norma de carácter federal.
  - El artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima no estaba armonizado con la lista de delitos que señala el diverso 19 constitucional. Por tal motivo, el Estado, con su facultad legislativa reprodujo en el código penal local los mismos delitos que se establecieron en el catálogo del numeral 19 de la Constitución Federal, dando mayor claridad a cuáles son los delitos que deben prevalecer para la prisión preventiva oficiosa.
  - Reforzar en una norma local lo que establece la Constitución Federal no resulta contrario a ésta, sobre todo en relación con los delitos que no se desarrollan en otro ordenamiento jurídico y que pueden tomarse como referencia para su aplicación en competencia local.

- Para atender al principio del interés superior de la niñez, se desarrollaron en el artículo 8 del Código Penal local los delitos de abuso o violencia sexual contra menores, violación y, sobre todo, los delitos graves en contra del libre desarrollo de la personalidad.
  - Al armonizar el catálogo de delitos en el artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima que emerge del diverso 19 constitucional, no puede considerarse que la norma es contraria a dicho precepto constitucional, sino que se trata de una norma que desarrolla lo que constitucionalmente se establece de forma genérica.
  - La libertad legislativa nace de la propia Constitución, al establecer que será en una norma secundaria donde se determine cuáles delitos serán los considerados como graves de acuerdo con los supuestos que en ella se establecen.
  - Dado que la prisión preventiva oficiosa es una medida excepcional impuesta por la autoridad judicial, es importante que dicha figura se encuentre lo más clara posible en la norma a fin de evitar el ejercicio arbitrario del poder y dar certidumbre para aquellos sujetos que la aplican y a las víctimas de dichos delitos.
  - En el catálogo de delitos desarrollado en el artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima no se buscó ampliar los delitos que establece el diverso 19 constitucional, sino que se buscó generar certidumbre sobre aquellos en los que se desarrollan constitucionalmente de forma general, tales como los relativos al libre desarrollo de la personalidad y aquellos cometidos con medios violentos como armas.
  - Por virtud del principio de exacta aplicación de la ley, la legislación federal donde se regula la prisión preventiva oficiosa no resulta exactamente aplicable a las normas del orden local, por lo que éstas no podrían tomar en cuenta la primera para su ejecución.
  - La pretensión de la reforma al artículo 8 del Código Penal para el Estado de Colima era no dejar tipos penales abiertos cuya ambigüedad descriptiva llevara a que la autoridad judicial fuera la encargada de concluir la descripción típica. Este supuesto resultaría incompatible con un estado de Derecho en el que se respeta el principio de exacta aplicación de la ley penal.
8. Por auto de ocho de junio de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes solicitados, en representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima. En esa misma fecha, tuvo por cumplido el requerimiento formulado a dichas autoridades, por virtud del cual se remitieron los antecedentes legislativos de la norma impugnada y el ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que la misma fue publicada.
  9. En el mismo acuerdo dio vista a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Fiscalía General de la República, con los informes recibidos. Finalmente, el Ministro instructor señaló que las partes tendrían un plazo de cinco días para presentar sus alegatos.
  10. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de cuatro de julio de dos mil veintidós, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, declaró cerrada la instrucción del asunto, en virtud de que transcurrió el plazo legal correspondiente para que las partes formularan alegatos.
  11. Cabe destacar que en el escrito de alegatos presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la delegada cuestionó los argumentos formulados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima en sus respectivos informes justificados. Por un lado, reiteró que la prisión preventiva no puede ser considerada un derecho sustantivo, sino que su naturaleza es la de una regla procesal consistente en la restricción o limitación a la libertad personal.
  12. Asimismo, la delegada reiteró que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal establece que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de procedimientos penales, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones, por lo cual, a su juicio, no existe margen de configuración legislativa en favor de los Congresos locales para reglamentar cualquier cuestión relacionada con los procedimientos penales.
  13. La delegada también señala que, debido a la naturaleza de la prisión preventiva oficiosa, ésta forma parte de las cuestiones procesales del sistema penal acusatorio que no pueden ser reguladas, ni siquiera a manera de reiteración, en normas estatales. A su juicio, tampoco asiste razón a las autoridades informantes al indicar que la Constitución prevé una habilitación al legislador local cuando señala que “la ley determinará los delitos graves”, pues dicha remisión a la ley se refiere al Código Nacional de Procedimientos Penales.

14. Por otro lado, la delegada refiere que, contrario a lo dicho por las autoridades, la declaración de invalidez de la norma impugnada no dejará a las víctimas en estado de desamparo, porque la fiscalía competente cuenta con la facultad para solicitar al juez de control la citada medida cautelar tratándose de cualquier delito que amerite pena de prisión, siempre y cuando lo justifique.

## II. COMPETENCIA.

15. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una norma perteneciente a la legislación secundaria del Estado de Colima.

## III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA.

16. La parte actora impugnó el artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, el cual fue reformado y adicionado mediante el Decreto 76, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de marzo de dos mil veintidós.

## IV. OPORTUNIDAD.

17. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>6</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.
18. De conformidad con lo anterior, si las porciones normativas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado "El Estado de Colima" el veintiséis de marzo de dos mil veintidós, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el veintisiete de marzo siguiente y concluyó el veinticinco de abril del mismo año.
19. En ese contexto, si el escrito de demanda fue recibido mediante Buzón Judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de abril de dos mil veintidós, se concluye que su presentación resulta oportuna.

## V. LEGITIMACIÓN.

20. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues fue la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quien presentó la demanda, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y leyes emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución<sup>7</sup>. En el caso, la referida Comisión Nacional impugnó el artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, que -según alega- trasgrede el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.
21. Además, conforme a los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>8</sup> y 18 de su Reglamento interno<sup>9</sup>, corresponde a su presidente la representación legal. En este asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de

<sup>6</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

<sup>7</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas;

[...]

<sup>8</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y [...]

<sup>9</sup> **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. [...]

presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo por parte de la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

22. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

#### VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

23. No se hicieron valer causas de improcedencia o de sobreseimiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Colima y, por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tampoco advierte de oficio que se actualice alguna. Por lo tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

#### VII. ESTUDIO DE FONDO.

24. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la validez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima reformado y adicionado mediante el Decreto 76, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de marzo de dos mil veintidós, el cual señala lo siguiente:

##### **Artículo 8. [...]**

Son los delitos por los que procede ordenar la prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los previstos en este Código:

I. Homicidio doloso en todas sus formas y modalidades con excepción del delito de homicidio en riña tratándose del provocado previsto en el artículo 122 fracción I, inciso b);

II. Violación en todas sus formas y modalidades tipificado por los artículos 144 a 147;

III. Los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, comprendidos en los siguientes delitos: corrupción de menores previsto en los artículos 164, 165, 166 y 167; Pornografía previsto en los artículos 171 y 173; Turismo sexual previsto en los artículos 174 y 175; Lenocinio previsto en el artículo 177, párrafo segundo; Pederastia previsto en el artículo 178;

IV. Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 150 en relación con el 149;

V. Incesto, previsto en el artículo 232, párrafo tercero;

VI. Hostigamiento sexual y acoso laboral, previsto en el artículo 152, párrafo quinto;

VII. Violencia digital, previsto en el artículo 152 TER, párrafo tercero, fracción I, en relación a la fracción I del párrafo primero, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;

VIII. Reproducción asistida indebida, prevista en el artículo 154, cometidos a menores de dieciocho años de edad o de una persona incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo;

IX. Inseminación artificial, prevista en el artículo 155; cometidos a menores de dieciocho años de edad o de personas incapaz (sic) o de una persona incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo;

X. Desaparición forzada de personas, prevista en los artículos 157 y 158;

XI. Femicidio, previsto en el artículo 124 bis;

XII. Robo a casa habitación, previsto en el artículo 185, inciso B) fracción II y cuando el robo sea cometido con medios violentos como armas y explosivos;

XIII. Ejercicio abusivo de funciones, previsto en el artículo 242 Bis 4;

- XIV. Abigeato, previsto en el artículo 195 bis, inciso B), fracción II cuando sea cometido con medios violentos con armas y explosivos;
- XV. Enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 239; y
- XVI. Lesiones, prevista en el segundo párrafo del artículo 127, cuando sea cometido con medios violentos con armas y explosivos.
25. Corresponde a este Pleno determinar si las porciones normativas impugnadas son constitucionales o si asiste razón a la accionante al considerar que el Poder Legislativo del Estado de Colima carece de competencia para establecer delitos por los que procede la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73, XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
26. Los motivos de invalidez resultan esencialmente fundados para declarar la invalidez de la norma impugnada, pues este Tribunal Pleno considera que el legislador local carece de competencia para establecer cuestiones relativas a la procedencia de la prisión preventiva oficiosa.
27. No es la primera vez que este Pleno se pronuncia sobre la invalidez de normas locales que regulan los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa. En las acciones de inconstitucionalidad 75/2016<sup>10</sup>, 30/2017<sup>11</sup>, 63/2018 (y su acumulada 64/2018)<sup>12</sup>, 125/2017 (y su acumulada 127/2017)<sup>13</sup> y 84/2019<sup>14</sup>, este Pleno ha reiterado que los supuestos de procedencia de la medida cautelar de prisión preventiva conciernen a aspectos esencialmente procedimentales y, por tanto, reservados al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c).
28. Debido a la identidad sustancial entre esos precedentes y este asunto, no queda sino reiterar su lógica.

#### **Facultades para regular la prisión preventiva oficiosa.**

29. El artículo 19 constitucional dispone:

**Artículo 19.-** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

[...]

<sup>10</sup> Resuelto el veintiséis de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos, respecto del considerando quinto relativo al estudio de fondo, sobre la incompetencia de las entidades federativas (en este caso Hidalgo) para legislar en materia de prisión preventiva.

<sup>11</sup> Resuelto el dos de julio de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos, respecto del considerando quinto relativo al estudio de fondo, sobre la incompetencia de las entidades federativas (en este caso, Tamaulipas) para legislar en materia de prisión preventiva.

<sup>12</sup> Resuelto el cuatro de julio de dos mil diecinueve, por unanimidad once votos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, sobre la incompetencia de las entidades federativas (en este caso Aguascalientes) para legislar en materia de prisión preventiva.

<sup>13</sup> Resuelto el dos de junio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte 1, sobre la incompetencia de las entidades federativas (en este caso Aguascalientes) para legislar en materia de prisión preventiva.

<sup>14</sup> Resuelto el veinte de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, consistente en declarar la invalidez del artículo 75-A, fracción V, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 177, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. Por otro lado, por unanimidad de once votos, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, consistente en declarar la invalidez del artículo 75-A, fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado y adicionado mediante el mismo Decreto referido. Ambas votaciones se refieren a la incompetencia de las entidades federativas (en este caso Aguascalientes) para legislar en materia de prisión preventiva.

30. Como es claro, la segunda parte del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal establece un listado taxativo de delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.
31. A juicio de este Pleno, la precisión o modificación de este catálogo no es disponible para el legislador local, por las siguientes razones:
32. Una primera aproximación al texto del artículo 19 constitucional podría llevar a considerar que se ha facultado al legislador federal y a las legislaturas locales para definir un catálogo de delitos respecto de los cuales procedería la prisión preventiva oficiosa, por afectar a la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.
33. Sin embargo, esta parte del texto constitucional no debe analizarse de manera aislada. Es indispensable concatenarlo con la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, relativa al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual representó una compleja modificación al modelo procesal penal.
34. Ahí se establecieron las bases para el tránsito de un proceso inquisitivo a uno acusatorio y se fijó el objetivo de lograr su uniformidad en el país. Por ello, se determinó que únicamente el Congreso de la Unión sería competente para legislar en materia de procedimientos penales, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones.
35. Esta premisa es determinante porque la prisión preventiva —oficiosa o justificada— tiene la naturaleza de medida cautelar y, por ende, forma parte de las cuestiones procesales del sistema penal acusatorio. El artículo 2º del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que el objeto de esa legislación es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos<sup>15</sup>. Esto implica que todos los aspectos establecidos dentro de esos rubros no pueden ser materia de regulación en normas estatales, ni siquiera a manera de reiteración. Además, de acuerdo con su artículo 1o.<sup>16</sup>, este Código es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.
36. Entonces, no se puede entender el texto del artículo 19 constitucional sin tener presente que el Congreso de la Unión es el único órgano competente para legislar en materia de proceso penal. Así lo establece el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido es el siguiente:
- Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
- (...)
- (REFORMADA, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 2013)
- XXI.- Para expedir:
- (...)
- (REFORMADO, D.O.F. 5 DE FEBRERO DE 2017)
- c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.
- (...)
37. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes<sup>17</sup> que este artículo 73, fracción XXI, inciso c), en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para

<sup>15</sup> **“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”.

<sup>16</sup> **“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”.

<sup>17</sup> Las acciones de inconstitucionalidad 30/2017 y 63/2018 y su acumulada 64/2018, así como 143/2017. La primera por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto, con ocho votos en contra de las consideraciones y a favor del criterio competencial. La segunda por unanimidad de votos a favor del sentido del proyecto; el Ministro Franco González Salas, con reserva de criterio y anuncia voto concurrente; el Ministro Aguilar Morales, en contra de consideraciones, al igual que el Ministro Pardo Rebolledo; la Ministra Piña Hernández,

expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, con lo cual excluye la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

38. En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer una ley única en proceso penal y demás supuestos antes citados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban para legislar en relación con esa materia en términos del artículo 124 de la Constitución Federal.
39. La citada reforma constitucional tiene como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

Dictamen de la Cámara de Senadores (origen):

[...]

A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de

---

por consideraciones diversas y reserva su derecho a formular voto concurrente; el Ministro Pérez Dayán, en contra de consideraciones; y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reserva también su derecho a formular voto concurrente. La tercera por unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto; el Ministro Franco González Salas con reservas, los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebollo en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente; la Ministra Piña Hernández por consideraciones diferentes, también anunció voto concurrente, el Ministro Pérez Dayán en contra de consideraciones. La **acción de inconstitucionalidad 12/2014**, resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2014**, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la **acción de inconstitucionalidad 29/2015**, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. La señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Cossío Díaz anunciaron votos concurrentes. La **acción de inconstitucionalidad 106/2014** en sesión del veintiocho de marzo de dos mil dieciséis se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en 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. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Asimismo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 14, fracción I, en la porción normativa “, tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada”, y 55, en la porción normativa “y no se haya interpuesto recurso alguno”, de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, 2) determinar que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, fecha de la publicación de las normas analizadas en el Periódico Oficial local; y, 3) precisar simplemente efectos retroactivos, excluyendo todas las acciones específicas para los jueces. Los señores Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebollo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La **acción de inconstitucionalidad 52/2015** en sesión del veintinueve de marzo de dos mil dieciséis se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –salvo la porción normativa “quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General”, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Asimismo, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa “quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General”, y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. La **acción de inconstitucionalidad 29/2015** en sesión del once de abril de dos mil dieciséis se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Asimismo, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunciaron sendos votos concurrentes. Finalmente, las **acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 1/2014, 107/2014, 106/2014, 15/2015, 29/2015, 52/2015, 35/2015, 109/2014, 134/2015, 113/2015 y su acumulada 116/2015, 22/2015 y su acumulada 23/2015, 115/2015, 110/2014, 59/2016, 35/2016, 19/2016, 75/2016, 23/2016, 21/2016 y 117/2015.**

sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

[...]

En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

[...]

Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el Senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los Códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

- No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.
- Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.
- Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.
- No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.
- No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.
- Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.
- Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.
- Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.
- Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de "prueba" cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.
- No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;
- Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;
- Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones.<sup>7</sup>

Dictamen Cámara de Diputados (revisora):

[...]

#### **b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso**

En el inciso "c", se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de Derecho óptimo en su ejercicio.

[...]

Que elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

- Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

- Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.
  - Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.
  - Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.
  - Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.
  - Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.
  - La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.
  - Certeza jurídica para el gobernado.
  - Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.
40. En términos del régimen transitorio<sup>18</sup>, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece. Se señaló el dieciocho de junio de dos mil dieciséis como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión.
41. Conforme a lo expuesto, tratándose del artículo 19 constitucional y de la reforma referente a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de proceso penal, debe considerarse que el legislador local no está autorizado para regular las cuestiones atinentes a una medida cautelar como la prisión preventiva.
42. De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, esta limitación a la libertad configurativa local obedece a la finalidad de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permita uniformidad y operatividad en el sistema de justicia penal acusatorio a nivel nacional.
43. En tales condiciones, de acuerdo con las consideraciones que este Tribunal Pleno ha expuesto, son sustancialmente fundados los conceptos de invalidez reseñados al inicio de este apartado: el artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima —reformado y adicionado mediante el Decreto 76, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el día veintiséis de marzo de dos mil veintidós— viola las facultades del Congreso de la Unión.
44. Se insiste, las entidades federativas ya no tienen facultades para legislar sobre la materia procesal penal a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia penal<sup>19</sup>.
45. Además, el artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI —reformado y adicionado el veintiséis de marzo de dos mil veintidós— no tiene un carácter complementario y tampoco resulta necesario para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos de su artículo Octavo Transitorio<sup>20</sup>. La norma controvertida únicamente se ocupa de enlistar supuestos para la procedencia de la medida cautelar denominada “prisión preventiva oficiosa”, la cual innegablemente tiene una naturaleza procesal, no orgánica, no complementaria.

---

<sup>18</sup> **“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.”

<sup>19</sup> Acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 107/2014 y 106/2014. Asimismo, esto ha sido reiterado en otros precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 52/2015, 109/2014, 23/2016 y 117/2015, entre otros

<sup>20</sup> **“ARTÍCULO OCTAVO. Legislación complementaria.**

En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento”.

**VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA.**

46. Se declara la invalidez del artículo 8, segundo párrafo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima publicado mediante el Decreto número 76, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima, el veintiséis de marzo de dos mil veintidós.
47. Ahora bien, en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez debe extenderse al párrafo primero del artículo 8, al artículo 37, párrafo último, en su porción normativa “, y 8 de este Código”, así como al artículo 85, inciso A), fracción II, párrafo último, en su porción normativa “, así como en el artículo 8 de este código”, todos del Código Penal para el Estado de Colima.
48. De acuerdo con lo expuesto y con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que los efectos de la invalidez decretada surtirán efectos retroactivos al veintisiete de marzo de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor el Decreto número 76 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima el veintiséis de marzo de dos mil veintidós.
49. En consecuencia, corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, los efectos de esa retroactividad de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia, al tratarse de normas de carácter procesal.
50. Asimismo, se destaca que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.
51. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado, al Tribunal Colegiado de Circuito y al de Apelación del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Colima.

**IX. DECISIÓN.**

52. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones de la I a la XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, reformado y adicionado mediante el Decreto número 76, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado VII de esta determinación.

**TERCERO.** Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 8, párrafo primero, 37, párrafo último, en su porción normativa “, y 8 de este Código”, y 85, inciso A), fracción II, párrafo último, en su porción normativa “, así como en el artículo 8 de este código”, del Código Penal para el Estado de Colima, conforme a lo determinado en el apartado VIII de este fallo.

**CUARTO.** Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos retroactivos al veintisiete de marzo de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Colima, como se puntualiza en el apartado VIII de esta decisión.

**QUINTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI, relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

**En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones diferentes y en contra sólo por lo que hace a la fracción III del artículo 8 impugnado,

Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones de la I a la XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, reformado y adicionado mediante el Decreto número 76, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil veintidós. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) Declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 8, párrafo primero; 37, párrafo último, en su porción normativa “, y 8 de este Código”, y 85, inciso A), fracción II, párrafo último, en su porción normativa “, así como en el artículo 8 de este código”, del Código Penal para el Estado de Colima. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que: 2) Los efectos de la invalidez decretada surtirán efectos retroactivos al veintisiete de marzo de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor del Decreto número 76 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima el veintiséis de marzo de dos mil veintidós; 4) La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima y 5) Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado, al Tribunal Colegiado de Circuito y al de Apelación del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Colima. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que: 3) Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, los efectos de esa retroactividad de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia, al tratarse de normas de carácter procesal. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veinte fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 61/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintisiete de febrero de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de junio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2022, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE VEINTISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

**Resolución del Tribunal Pleno.** Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, el Código Penal para el Estado de Colima, reformado y adicionado mediante el Decreto número 76, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil veintidós, al considerar que la regulación de la materia procesal penal y, por tanto, de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, es de la competencia exclusiva del Congreso Federal en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c) constitucional, por lo que los Congresos locales no pueden normar dicha materia.

**Razones de la disidencia.** Si bien compartí que los preceptos impugnados eran inconstitucionales, tal como he votado en las diversas acciones de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016, 28/2017, 30/2017, 105/2017, 143/2017, 125/2017 y su acumulada 127/2017, 63/2018 y su acumulada 64/2018 y 84/2019, considero que la incompetencia de los Congresos locales para legislar en materia de prisión preventiva oficiosa no deriva del artículo 73, fracción XXI, inciso c), sino específicamente del párrafo segundo del diverso 19<sup>1</sup> de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues a partir de sus reformas publicadas el dieciocho de junio de dos mil ocho, catorce de julio de dos mil once, y doce de abril de dos mil diecinueve, se reguló en el mismo la prisión preventiva oficiosa a través de dos sistemas distintos, a saber:

El primero -que se implementó desde la reforma constitución de dos mil ocho-, consiste en que el Constituyente especifica los casos en que procede la prisión preventiva oficiosa para que el juez de control la decreta, de tres maneras distintas: a) lista taxativa de delitos; b) a partir del medio comisivo, esto es, si el delito se cometió con medios violentos como armas y explosivos; y, c) en atención a la gravedad del delito y el bien jurídico tutelado, es decir, que el delito sea considerado como grave por la ley y que tutele la seguridad nacional, el libre desarrollo de la personalidad o la salud.

En el supuesto del inciso a) de este primer sistema, el Constituyente previamente estableció de manera específica los delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, de manera que para su aplicación sólo se requiere que el juez de control advierta que el asunto se sigue por uno de dichos delitos; en tanto que en los incisos b) y c) lo determinante no es el delito en sí mismo, sino los requisitos que el constituyente estableció para que el juez de control verifique si procede decretar la prisión preventiva oficiosa en la medida que éstos se reúnan en el caso en concreto.

El segundo -que surge con la reforma al párrafo segundo del artículo 19 constitucional de abril de dos mil diecinueve-, se erige como una excepción al sistema anterior, al delegar el Constituyente competencia al legislador ordinario federal para establecer qué delitos, relativos a ciertas materias determinadas en el texto constitucional, ameritan prisión preventiva oficiosa, esto es, en lugar de especificarse de manera precisa los delitos en la Constitución, se opta por señalar sólo las materias en las que inciden y delegar competencia al Congreso de la Unión para que establezca de manera específica, en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales y en las leyes correspondientes, los que ameritan prisión preventiva oficiosa en las materias señaladas.

En consecuencia, a mi juicio, la razón para declarar la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, en sus fracciones I a XVI, el Código Penal para el Estado de Colima, es porque el Poder Legislativo de dicha entidad no tiene competencia para legislar respecto a la prisión preventiva oficiosa, pues de acuerdo con el proceso legislativo -en específico, el dictamen de la Cámara de origen- por el cual se modificó el párrafo segundo del artículo 19 constitucional con motivo de las reformas de dos mil ocho, la intención del constituyente fue que *“sea la propia constitución la que determine aquellos casos excepcionales, para lo que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva”*, esto es, se reservó competencia exclusiva en esa materia como una garantía de que la prisión preventiva oficiosa sea excepcionalísima y, por

<sup>1</sup> Artículo 19. [...]

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

ende, se excluyó la posibilidad de que el legislador ordinario –sea local o federal- legislara al respecto, ya que consideró que era evidente que en el sistema penal anterior incurrió en excesos al clasificar como graves, para efectos de negar la entonces figura jurídica de libertad provisional bajo caución, a la mayoría de los delitos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Además, si bien en el dictamen de la Cámara de origen aludido se precisó que, “*el propio artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la federación, incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva*”, ello de ninguna manera implica que tengan competencia para modificar el sistema de prisión preventiva oficiosa ahí establecido, sino que debe entenderse que el legislador ordinario puede incidir en el mismo, a partir de las reformas que realicen en el ámbito de sus competencias con la intención de que ciertos delitos cumplan con los requisitos establecidos previamente por el constituyente en el supuesto del inciso c) del primer sistema.

Por tanto, respetuosamente, no compartí las consideraciones que sustentan la propuesta del fallo, porque de acuerdo con mi criterio, considero que la incompetencia de las legislaturas locales para legislar en materia de prisión preventiva oficiosa, contrario a lo que se afirma en el proyecto, no deriva del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, sino del diverso 19, párrafo segundo, constitucional, a partir de su reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho.

Ello, pues como lo señalé, con dicha reforma al artículo 19 constitucional, la intención del Constituyente fue que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales, para lo que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva. En el entendido que la única excepción a dicha regla, la estableció el Constituyente con la reforma al artículo 19, párrafo segundo, constitucional, de doce de abril de dos mil diecinueve, en la que se delegó competencia al legislador ordinario federal para establecer qué delitos, relativos a ciertas materias determinadas en el texto constitucional, ameritan prisión preventiva oficiosa.

Por las razones expuestas, aun cuando comparto el sentido del proyecto, respetuosamente, me aparto de las consideraciones en que la mayoría de las y los Ministros integrantes de este Alto Tribunal lo sustentaron.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de junio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2022.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, la cual fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, el cual establece un listado de delitos por los que procede la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa (entre otros, los de homicidio doloso, violación, turismo sexual, violencia digital y desaparición forzada).

La Comisión actora argumentó la invalidez del precepto impugnado al considerar que vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad porque el Congreso local no tiene facultades para legislar en materia procesal penal, pues dicha facultad es exclusiva del Congreso de la Unión según el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...] **XXI.** Para expedir: [...] **C.** La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

El Tribunal Pleno declaró la invalidez<sup>2</sup> del artículo impugnado, así como la invalidez por extensión de otras disposiciones del mismo Código Penal para el Estado de Colima bajo el argumento de que el Congreso local invadió la esfera competencial exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal al emitir la norma impugnada, pues ésta prevé diversos supuestos de procedencia para la imposición de la prisión preventiva oficiosa.

#### **Razones de la concurrencia.**

Si bien coincido en la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia, que es la falta de competencia del Congreso del Estado de Colima, no comparto la consideración sobre el momento preciso en que dejaron de tener competencia los Congresos locales para regular esta materia.

Como lo expresé en mi voto concurrente a resolverse la acción de inconstitucionalidad 7/2021<sup>3</sup>, existen tres fechas importantes que necesitan ser debidamente tomadas en cuenta. En primer término, tenemos que existió una reforma constitucional en octubre de dos mil trece donde se determinó que la materia procedimental penal se regularía por una legislación única que emitiría el Congreso de la Unión y que entraría en vigor a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis, y que hasta en tanto ello aconteciera, la legislación interna de los Estados y de la Ciudad de México en estas cuestiones estaría vigente.

Tal legislación única entró en vigor a nivel nacional en junio de dos mil dieciséis, de manera que, para marzo de dos mil veintidós, que fue cuando en el Estado de Colima se emitió la norma que aquí se impugna, el Congreso local ya no tenía competencia para hacerlo. La cuestión es que la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte considera que el Congreso local dejó de ser competente en octubre de dos mil trece, es decir, con la reforma constitucional, y no desde que entró en vigor la legislación única, que es la condición resolutive establecida por la propia Constitución.

Esta precisión es el motivo de mi concurrencia en las consideraciones, y tiene asidero en la lectura textual del artículo segundo transitorio de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, que establece:

**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.**

De la anterior transcripción tenemos que, aun cuando al Congreso de la Unión se le otorgó facultad para expedir “la legislación única” en materia procedimental penal, mientras tal legislación no entrara en vigor, no habría invasión de esferas porque claramente se determinó que continuaría vigente la normativa de las entidades federativas en este tema.

La competencia de los Congresos locales para legislar en la materia que nos ocupa terminó al entrar en vigor la legislación nacional emitida por el Congreso de la Unión, en dos mil dieciséis, y no antes.

Mientras esa legislación única no se expidiera, la legislación procesal local de cada Estado debía mantenerse vigente. Esta provisión no entrañaba una prohibición expresa para que los Estados reformasen sus leyes adjetivas si así lo consideraban necesario. Mantener vigente una ley hasta en tanto se emite otra, no implica un impedimento para mantenerla al día. Esa lógica me parece inconducente, pues todas las normas necesitan tutelar adecuadamente a la sociedad, y para ello necesitan irse adaptando a la realidad, lo cual necesariamente implica hacer ajustes, reformas y modificaciones pues, de lo contrario, podrán generarse incongruencias entre las leyes y la realidad. Cuando los Estados resultan impedidos para hacer esto es

<sup>2</sup> A favor los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y la Ministra Presidenta Piña Hernández. A favor, pero con voto concurrente la que suscribe. La Ministra Esquivel Mossa estuvo ausente.

<sup>3</sup> Aprobada en sesión de quince de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita (Ponente), y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

cuando ya se emite la Ley General prevista por parte del Congreso de la Unión, no antes. Es la sociedad la que sale perdiendo con la petrificación de las normas existentes mientras se aguarda una nueva normativa que no llega.

Expuesta la salvedad anterior, comparto la resolución dictada en este caso porque la ley única entró en vigor antes de la publicación de la norma local impugnada, por lo que, en atención al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia procedimental penal, el Congreso del Estado de Colima carecía ya de competencia para legislar en esa materia.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de junio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2022.**

Al resolver la presente acción de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima el veintiséis de marzo de dos mil veintidós, a través del cual se prevén los supuestos -listado de delitos- por los que procede imponer prisión preventiva oficiosa.

Concuerdo con el sentido de la sentencia recaída en este medio impugnativo, en cuanto se afirma que es inconstitucional el artículo 8, párrafo segundo, fracciones I a XVI, del Código Penal para el Estado de Colima, aunque me separo de la consideración fundamental que sostiene esta decisión, en el sentido de que esta calificativa deriva de la incompetencia del Congreso de la entidad para legislar en relación con dicho precepto, en el entendido de su naturaleza procesal o adjetiva.

Esto, porque, a diferencia de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, estimo que el dispositivo jurídico que se declaró inválido contenía una lista de delitos graves, respecto de los cuales se consideraba procedente la prisión preventiva oficiosa, establecidos por la legislatura local y que, eventualmente, podrían generar una afectación a derechos sustantivos como, por ejemplo, la libertad personal, y considero que ello no puede entenderse como un aspecto meramente procesal.

Desde esta perspectiva, aun cuando estoy de acuerdo con el sentido del fallo, mi posición se basa en el criterio que he sostenido en diversos precedentes, como las acciones de inconstitucionalidad 30/2017 y 63/2018 y su acumulada 64/2018, entre otros, consistente esencialmente en que, aun cuando los supuestos graves establecidos en relación con la prisión preventiva oficiosa dentro de la Constitución General son indisponibles para las legislaturas estatales, hay otras conductas de esta naturaleza que pueden ser objeto de esta medida, las cuales deben ser establecidas por el legislador ordinario, federal o local, y tienen que ser analizados en cada caso concreto, a efecto de determinar su adecuación o no a la Ley Fundamental.

Así, aun cuando voté a favor del sentido de la resolución recaída en este asunto, mi voto se basa en las consideraciones medulares antes expresadas.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de junio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.