

Gobierno del Estado de Puebla

Secretaría General de Gobierno

Orden Jurídico Poblano

Resolución dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 109/2014



SECRETARÍA
GENERAL
DE GOBIERNO
GOBIERNO DE PROGRESO



REFORMAS

Publicación	Extracto del texto
16/ago/2017	Resolución dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 109/2014, promovida por el Procurador General de la República, en contra de diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de esa Entidad, el 27 de noviembre de 2014.

CONTENIDO

SENTENCIA 3
I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA..... 3
II. COMPETENCIA 8
III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS..... 9
IV. OPORTUNIDAD 9
V. LEGITIMACIÓN 10
VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO 10
VII. ESTUDIO DE FONDO 11
Interpretación de la Suprema Corte sobre el tema 16
Análisis de regularidad de las disposiciones reclamadas 27
VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA..... 35
SE RESUELVE: 36
RAZÓN DE FIRMAS..... 38

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 109/2014 promovida por el Procurador General de la República en contra de varias disposiciones de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1.- Presentación de la demanda. El veintiséis de diciembre de dos mil catorce, por escrito exhibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Murillo Karam, en su carácter de Procurador General de la República, promovió la acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley Para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, la cual fue emitida mediante un decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de noviembre de dos mil catorce.

2.- El dos de enero de dos mil quince, por acuerdo de Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tuvo por recibido el anterior escrito y se formó y registró el expediente de acción de inconstitucionalidad con el número 109/2014; asimismo, se asignó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

3.- Días más tarde, el cinco de enero de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la demanda y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla como autoridades demandadas para que rindieran sus respectivos informes.

4.- Conceptos de invalidez. El Procurador General de la República formuló dos conceptos de invalidez argumentando, en esencia, lo siguiente.

a) Primero. Las normas impugnadas invaden la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de legislar en materia procesal penal, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, que fue ejercido al emitir el Código Nacional de Procedimientos Penales.

b) Se hace un estudio de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal y a su exposición de motivos para explicar que su objeto fue homologar la materia penal adjetiva en todo territorio mexicano, para con ello dar certeza al gobernado. Así, se afirma que

sólo el Congreso puede legislar en esa materia procesal, mientras que las entidades federativas únicamente están facultadas para aplicar la legislación estatal hasta que entre en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales.

c) Bajo tales premisas, se argumenta que si bien la ley impugnada tiene por objeto proteger a las personas relacionadas con un procedimiento penal, de conformidad con lo exigido en el artículo 20, apartado C, fracción V, de la Constitución Federal, el ejercicio de tales atribuciones debe hacerse respetando la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia procesal penal. Por ende, dado que los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 prevén la regulación de un recurso procesal para poder impugnar las determinaciones que dicte el Ministerio Público o el órgano jurisdiccional en materia de medidas de protección, se considera que ello invade las competencias del Congreso de la Unión al crear medios recursales en materia procesal penal.

d) A mayor abundamiento, se explica que de acuerdo a los artículos 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución y los artículos Primero, Segundo y Tercero Transitorios del decreto de reforma constitucional de nueve de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad para expedir la legislación única en materia penal desde el diez de octubre de dos mil trece (desde ese momento las entidades federativas tienen una veda para expedir legislación en materia procesal penal), por lo que los Estados únicamente están facultados para seguir aplicando la legislación estatal hasta que entre en vigor el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales y las entidades se incorporen al nuevo sistema penal acusatorio (que en el caso de Puebla ocurrió desde el diecinueve de marzo de dos mil catorce).

e) En ese sentido, se aclara que el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Título XII, establece los recursos ordinarios de revocación y apelación que permiten a los inconformes impugnar resoluciones judiciales, entre las cuales no se encuentra la determinación del Ministerio Público en relación con las medidas de protección; por tanto, a juicio del procurador, en contra de estas resoluciones no procede ningún medio de defensa según el código nacional y las entidades federativas no cuentan con facultades para idear ningún medio de impugnación.

f) Segundo. Por su parte, se expone que los preceptos reclamados violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues generan

incertidumbre y confusión sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, toda vez que establece que se podrán recurrir las determinaciones del Ministerio Público de acuerdo con el Código de Procedimientos vigente al procedimiento penal de que se trate, pero el Código Nacional no establece ningún medio de defensa aplicable. Ello genera falta de certeza jurídica, pues los justiciables tendrán incertidumbre sobre si procede o no un medio de defensa contra tales determinaciones.

5.- Informe del Congreso del Estado de Puebla. El veintiocho de enero de dos mil quince, el Director General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado de Puebla, en representación del Poder Legislativo, rindió un informe, en el cual expuso, en síntesis, lo siguiente:

a) El Congreso de ninguna manera invade la facultad del Congreso de la Unión contenida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, pues dicho precepto no tiene ninguna conexión con los artículos impugnados sino que, mientras la Constitución Federal se refiere al procedimiento penal, la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo del Estado de Puebla regula un recurso administrativo para la protección de los derechos de los sujetos en riesgo en un procedimiento penal.

b) Explica que el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal se reformó con el objeto de perseguir delitos que alteren la sociedad, para lo cual el Congreso de la Unión tendría facultades expresas a fin de abatir prácticas delictivas. Narra cómo han evolucionado las facultades exclusivas del Congreso de la Unión en materia penal sobre secuestro, trata de personas y en materia procesal penal en que regula un sistema acusatorio y los mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas.

c) No obstante, se alude que dicho precepto constitucional no se modificó para proteger a las personas en riesgo en un procedimiento penal, lo cual es precisamente lo regulado por la Ley de Protección de Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

d) Así, mientras que los procedimientos penales se regulan con la finalidad de sancionar a los responsables de comisión de delitos, el ordenamiento impugnado establece una inconformidad para garantizar que las personas en riesgo tengan una protección adecuada de los derechos que establece tal legislación, pero no para dar impulso procesal a la persecución de delitos.

e) Sostiene que la ley impugnada se emitió de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Federal que establece como uno de los derechos de la víctima o del ofendido que el Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general de todos los sujetos que intervengan en el proceso y, precisamente, en ese sentido los artículos impugnados se aprobaron para establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger a los intervinientes en riesgo en un procedimiento penal que no están regulados en el Código Nacional y que, de no regularse, dejarían en estado de indefensión a las personas intervinientes en riesgo.

6.- Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. El veintinueve de enero de dos mil quince, el Consejero Jurídico José Montiel Rodríguez, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, rindió su informe, en el cual expuso, en síntesis, lo siguiente:

a) El Congreso del Estado no invade la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de procedimiento penal prevista por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal. Primero, porque el Código Nacional de Procedimientos Penales tiene por objeto asegurar la aplicación e imposición de las normas previstas en el Código Penal, en tanto que la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que interviene en un Procedimiento Penal tiene como finalidad establecer mecanismos para asegurar la protección de tales personas.

b) Se explica que el procedimiento que establece la ley impugnada se desahoga ante la autoridad administrativa correspondiente y, sólo en caso de que el sujeto no esté de acuerdo con la medida otorgada, podrá ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente para que éste decida en definitiva. En ese sentido, si bien implica un recurso de revisión para quienes tengan legitimación para interponerlo, ello no significa que se trate de un recurso vinculado al proceso penal, ni se contrapone a los recursos o medios de impugnación previstos por el Código Nacional de Procedimientos Penales cuyas normas deben observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos.

c) Se argumenta que existe una diferencia sustancial, pues los medios de impugnación previstos en el Código son para recurrir resoluciones judiciales; en cambio, el recurso previsto en la normatividad cuestionada es una medida de carácter administrativo en cuanto a que es emitida por una autoridad administrativa (Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General del Estado). Adicionalmente, las personas en posible riesgo

no están sujetas a los recursos previstos en el Código Nacional, sino que son un complemento dentro del procedimiento penal por ser auxiliares en la investigación de los delitos.

d) Se enfatiza que las personas en posible riesgo son ajenas al procedimiento penal, tal como lo son los peritos u otros terceros, que no son parte en el juicio pero que pueden tener legitimación para interponer recurso de revisión para proteger su integridad sin que dicho recurso sea parte del procedimiento penal.

e) Se insiste que la parte actora dio un contenido incorrecto al artículo 30 de la ley impugnada, pues éste, relacionado sistemáticamente con los preceptos 27, 28 y 29, prevén el procedimiento para interponer un medio de impugnación cuando el sujeto en riesgo no esté de acuerdo con la medida decretada por la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de la República, lo cual no es una resolución judicial sino administrativa. El artículo 30 establece que cuando el Ministerio Público o Jueces Penales nieguen, suspendan, revoquen o cancelen la medida de protección, se podrá interponer el recurso que, al efecto, prevea el Código de procedimientos Vigente al Procedimiento Penal que se trata.

f) Se aduce que la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo no es una ley de carácter procesal, sino que contiene un conjunto de reglas acerca de la protección en favor de los sujetos en riesgo y de una forma para inconformarse, en caso de que no se esté de acuerdo con la medida de protección. Por ende, se explicita que los preceptos impugnados no pueden considerarse como actos eminentemente procedimentales, ya que establecen mecanismos y formas para proteger y asegurar a los intervinientes en riesgo en un procedimiento penal, sin ser obstaculizados o sujetos de intimidación en el desarrollo del procedimiento penal, por ejemplo, el aseguramiento y defensa del domicilio del sujeto protegido, el alojamiento temporal de la persona protegida en lugares reservados o centros de protección, la custodia personal o residencial etcétera.

g) Tales actos eminentemente administrativos están dentro de la facultad legislativa del Congreso del Estado de Puebla, pues, como se advierte del artículo octavo transitorio del Decreto que reformó y adicionó diversos artículos de la Constitución Federal el dieciocho de junio de dos mil ocho, se otorgan facultades para que las entidades locales publiquen la normatividad que resulte necesaria para la implementación de dichas reformas, incluyendo reglas para ejercer funciones operativas de administración respecto de la protección de los sujetos que intervienen en un procedimiento penal. Además, el

propio Código Nacional de Procedimientos Penales ordena resguardar la integridad física y psicológica de los testigos, peritos y terceros “en los términos de la legislación aplicable”.

h) Por otro lado, se estima que tampoco se vulnera el principio de certeza y seguridad jurídica previsto en el artículo 14 y 16 de la Constitución Federal. En primer lugar, porque el argumento expresado por la parte actora debe analizarse con mucho cuidado, ya que habría que discutir si la ambigüedad o confusión en la formulación de la ley se relaciona necesariamente con la inconstitucionalidad de la misma; argumentándose que, en todo caso, la ambigüedad de una norma es un problema de legalidad y no de constitucionalidad.

i) Citando a Hart y la división que él propone respecto a las normas primarias y secundarias, explica que las normas de adjudicación regulan procedimientos y se dirigen a los funcionarios del sistema para que las apliquen en el marco de su competencia; señala que la norma tildada de inconstitucional no es una ley sobre la conducta de los gobernados, sino un conjunto de normas de adjudicación. Son normas dirigidas a los funcionarios para que se guíen por las mismas y justifican el “castigo” de quienes las transgredan, pero no a los ciudadanos, que sólo ajustan su conducta u obedecen las reglas primarias que los funcionarios reconocen, aplican y pueden -bajo ciertos supuestos- modificar. Dicho de otro modo, no son normas que tengan como destinatario principal al gobernado.

7.- Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil quince, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

8.- 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 c), de la Constitución Federal, vigente al presentar la demanda, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Procurador General de la República plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversos preceptos de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

9.- Del análisis de los escritos de demanda de la acción de inconstitucionalidad se advierte que la parte actora impugnó el Decreto de veintisiete de noviembre de dos mil catorce, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad federativa, por el cual se expidió la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, señalando únicamente como preceptos reclamados los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de dicho ordenamiento.

IV. OPORTUNIDAD

10.- El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

11.- En el caso, el Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, impugnó diversas disposiciones normativas de la Ley de Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla publicadas el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del viernes veintiocho de noviembre de dos mil catorce al viernes dos de enero de dos mil quince, siguiente día hábil, dado que los días veintisiete y veintiocho de diciembre fueron inhábiles por ser sábado y domingo y del dieciséis de diciembre al primero de enero corrió el segundo periodo de receso de la Suprema Corte), de conformidad con los artículos 3 y 60 de la Ley Reglamentaria de la materia.

12.- En ese sentido, dado que la parte actora presentó la acción de inconstitucionalidad dentro del citado plazo, es decir, el veintiséis de

¹ “**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. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

diciembre de dos mil catorce², este Tribunal Pleno advierte que satisface el requisito de oportunidad.

V. LEGITIMACIÓN

13.- La acción de inconstitucionalidad que ahora se analiza fue promovida por un sujeto legitimado para ello de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y vigente al momento de la presentación de la demanda, por virtud de lo dispuesto en el artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto de reforma respectivo:

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.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por: [...].

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

14.- Conforme a tal disposición, la acción fue suscrita por Jesús Murillo Karam en su carácter de Procurador General de la República, quien acreditó tal carácter con copia certificada de su nombramiento expedido el cuatro de diciembre de dos mil doce por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obra agregado en autos³. En consecuencia, se encuentra facultado para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

15.- En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento y toda vez que no se advierte de oficio ninguna diversa causal de improcedencia, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

² Hoja 15, vuelta, del expediente en que se actúa.

³ *Ibidem*, hoja 16.

VII. ESTUDIO DE FONDO

16.- Este Tribunal Pleno estima que le asiste la razón a la parte actora, toda vez que diversas porciones normativas impugnadas de la referida ley de protección de personas en riesgo regulan supuestos procesales en materia penal, invadiendo competencias reservadas al Congreso de la Unión, tal como se expondrá a continuación.

17.- El texto de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en el Proceso Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, cuestionados en la presente instancia, son del tenor que siguen (se transcribe la totalidad del numeral 27 y se resalta en negritas los párrafos impugnados):

ARTÍCULO 27. Trámite.

Una vez recibido el requerimiento de protección por la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, se actuará en términos del artículo 17 de esta Ley o la solicitud de autoridad competente, el Ministerio Público procederá a informarle sobre las distintas medidas de protección que resulten idóneas para el caso, de modo tal que se apliquen aquellas que resulten menos intromisorias para la persona, pero que sean suficientes para protegerla.

El Ministerio Público dejará constancia sobre el particular y procederá de inmediato a la ratificación o emisión de nuevas medidas de protección.

En caso de que el sujeto en riesgo no esté de acuerdo con las medidas de protección, podrá ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente, para que éste decida en definitiva.

La autoridad jurisdiccional ante quien se promueva la inconformidad, resolverá su admisión y fijará su substanciación y resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Para el caso del Sistema Penal Acusatorio, en la audiencia deberá estar presente un representante del Ministerio Público.

ARTÍCULO 28. Legitimación para promover la acción de revisión.

La inconformidad podrá ser promovida por:

I. El solicitante de la protección, en caso de negativa de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado para otorgarla;

II. El sujeto en riesgo, cuando se le haya aplicado una medida de protección distinta a la solicitada, se haya suspendido, revocado o cancelado la impuesta, se haya dictado por un tiempo más breve que el requerido, u otra cuestión análoga, y considere que con ello no se garantiza su vida, integridad física u otros bienes;

III. El imputado, acusado o su defensor, cuando estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, y

IV. El Ministerio Público, cuando se trate de medidas de resguardo de identidad u otros datos personales dictadas por autoridad judicial.

ARTÍCULO 29. Oportunidad para promover.

La inconformidad deberá promoverse por el interesado, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que haya tenido conocimiento de la resolución de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, a la que se oponga.

La interposición de la inconformidad no suspenderá la ejecución o efectos de la medida impugnada.

ARTÍCULO 30. Inconformidad de las medidas de protección urgentes.

El mismo trámite se seguirá en los casos en que el Ministerio Público o los Jueces Penales, a través del recuso que prevea el Código de Procedimientos vigente al procedimiento penal del que se trate, se nieguen a otorgar una medida de protección, la suspenda, revoque o la cancele.

ARTÍCULO 31. Alcances y efectos de la resolución del órgano jurisdiccional.

La resolución que recaiga a la inconformidad, tendrá el alcance confirmatorio, denegatorio o modificatorio; dicha resolución deberá ejecutarse en forma inmediata. Contra estas resoluciones no procede recurso alguno.

18.- Estas disposiciones establecen los distintos requisitos de trámite, procedencia y alcances de la resolución de un medio de defensa local denominado "inconformidad". Al respecto, se insertan en una ley que tiene como objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger y asegurar a las personas que se encuentran en una situación de riesgo por su participación dentro de un procedimiento penal, ya sea en la etapa de la averiguación

previa/carpeta de investigación o en el proceso penal, a través de un vasto catálogo de medidas de protección⁴.

19.- Según la ley local, en otros preceptos que no forman parte de la *litis*, serán competentes para la administración y ejecución de dichas medidas de protección el Ministerio Público, a través de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, y las autoridades judiciales velarán por su correcto ejercicio⁵. Además se dice que los agentes del

⁴ **ARTÍCULO 1.** Objeto y alcances de la Ley.

Esta Ley tiene aplicación en el territorio del Estado de Puebla, y además tiene por objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger y asegurar a los intervinientes en riesgo en un procedimiento penal y puedan ejercer sus derechos y deberes en el marco de la procuración y administración de justicia, con confianza, y sin ser obstaculizados o sujetos de intimidación, presión, amenaza o cualquier forma de violencia que afecte directa e inminentemente a los intervinientes y su participación en el desarrollo del procedimiento penal”.

ARTÍCULO 2. Sujetos de Protección.

Para los efectos de la presente Ley, se emitirán medidas de protección a las personas que se encuentren en situación de riesgo por su participación dentro de un procedimiento penal, a los que se denominará sujetos en riesgo, pudiendo ser:

I. Los sujetos del procedimiento penal:

- a) La víctima u ofendido;
- b) El Asesor Jurídico;
- c) El imputado;
- d) El Defensor;
- e) El Ministerio Público;
- f) La Policía;
- g) El Órgano Jurisdiccional; y
- h) La autoridad de supervisión de medidas cautelares y la de suspensión condicional de proceso;

II. Los testigos, entendiéndose por estos a las personas que declaren en un procedimiento penal;

III. Los familiares o allegados de los sujetos del procedimiento penal y de las y los testigos: Personas con las que se encuentren ligadas por parentesco o de forma afectiva que pueden estar en riesgo por el desarrollo del procedimiento penal; y

IV. Cualquier persona que en situación de riesgo por la participación de los sujetos del procedimiento y las y los testigos.

Para efectos del párrafo anterior, se debe entender al imputado como objeto de protección, cuando de su confesión ministerial o judicial vierta información que sirva para el esclarecimiento de los hechos delictuosos, tratándose de delitos graves como delincuencia organizada, delitos contra la salud, trata de personas, homicidio calificado y robo de vehículo calificado y aquél que a juicio de las autoridades ministeriales o judiciales determine que por la participación del imputado se desarticulen bandas delictuosas”.

⁵ **ARTÍCULO 3.** Competencia.

Serán competentes para la administración y ejecución de las medidas de protección de las personas en riesgo previstas en esta Ley, el Ministerio Público a través de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal y las autoridades judiciales velarán por el correcto ejercicio de esta facultad, sin perjuicio de las facultades que corresponden a ambas de acuerdo a sus propias leyes, cuando el caso requiera otras medidas que afecten derechos del imputado o cuando se requiera su intervención para su efectivo cumplimiento.

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, así como el Poder Judicial, en el ámbito de su competencia, están obligados a prestar la colaboración que les requiera la Procuraduría General de Justicia, para efectos de esta Ley”.

ARTÍCULO 11. Entidades de protección.

Las medidas de protección a que se refiere la presente Ley, deberán ser proporcionadas por el Ministerio Público a través de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal, por sí o por colaboración de las instituciones públicas o privadas, personas físicas o jurídicas que debido al objeto de sus actividades o competencias sean favorables para los efectos de la ejecución de las mismas.

Con independencia de lo anterior, en el caso de riesgo objetivo e inminente que surja dentro de la etapa de investigación complementaria, intermedia o de preparación del juicio o la de juicio, los Jueces

Ministerio Público, durante la averiguación o carpeta de investigación, según corresponda, y los jueces penales, según la etapa del procedimiento penal, en casos que por la urgencia así se requiera, solicitarán las medidas de protección a las autoridades obligadas en términos de ley; ello, sin perjuicio de hacerlo de conocimiento de la citada unidad de protección para que asuma la intervención que le corresponda⁶.

20.- Bajo ese contexto, como se desprende de la transcripción, los artículos reclamados prevén que la aludida “inconformidad” procederá en contra de las decisiones tomadas por la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla sobre la viabilidad y aplicación de las

respectivos ordenarán las medidas de protección, disponiendo que la ejecución sea efectuada por la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal, o alguna otra autoridad en caso urgente.

El Ministerio Público podrá solicitar la colaboración de cualquier autoridad para garantizar, de manera efectiva, la seguridad y bienestar físico, psicológico y social de las personas en riesgo, en los términos de la presente Ley”.

“ARTÍCULO 15. Aplicación de las medidas de protección urgentes.

Las y los agentes del Ministerio Público dentro de la averiguación previa o carpeta de investigación, según corresponda y las y los Jueces Penales, según la etapa del procedimiento penal, en casos que por la urgencia así se requiera, solicitarán a las autoridades obligadas en términos de esta Ley, la aplicación de las medidas de protección que consideren necesarias para garantizar el resguardo y protección de la integridad de las personas en riesgo. Lo anterior, sin perjuicio de hacerlo del conocimiento de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para que asuma la intervención que por Ley le corresponde.

Las instituciones policiales están facultadas para establecer las medidas de vigilancia, resguardo y protección de la integridad física necesarias para la protección de las personas que, en el desarrollo de sus funciones, identifiquen en riesgo, debiendo comunicar de forma inmediata al Ministerio Público para que este ratifique o dicte nuevas medidas de protección de acuerdo a la evaluación del riesgo”.

“ARTÍCULO 16. Evaluación de Riesgo.

Las y los agentes del Ministerio Público, durante la investigación inicial determinarán objetivamente el grado de riesgo y las medidas de protección urgentes aplicables al caso concreto, o bien, su canalización a la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para que ésta determine las medidas de protección, previa evaluación del riesgo del sujeto.

Los Jueces Penales en sus respectivas competencias podrán determinar un estado de riesgo objetivo de un sujeto cuando éste surja en los momentos procesales de sus actuaciones, comunicando de forma inmediata al Ministerio Público para su debida ejecución.

En los casos de urgencia las instituciones policiales, establecerán grupos especiales para evaluar el grado de riesgo de las personas de protección para delimitar la eficaz ejecución de las medidas de protección ordenadas por la o el Agente del Ministerio Público o el órgano jurisdiccional correspondiente”.

⁶ Se reitera, en términos de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, esta facultad para requerir directamente a las autoridades obligadas medidas de protección por parte del Ministerio Público o de los Jueces de la causa, se otorga sólo para los casos de urgencia a fin de garantizar el resguardo y protección de la integridad de las personas en riesgo, de conformidad con el artículo 15 de la referida ley. Ello, ya que por regla general, la verificación, resolución y aplicación de estas medidas de protección se efectúa por la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, en términos de los artículos 11 y 16 de la propia ley de medidas de protección, mediante solicitud del Ministerio Público o del juez de la causa.

medidas de protección y que, el mismo trámite de esa inconformidad, se seguirá en la revisión de las medidas de protección aplicadas y ejecutadas en caso de urgencia por el Ministerio Público, durante la averiguación previa o carpeta de investigación, o por los jueces penales, según la etapa del procedimiento penal.

21.- Es decir, se dice que la inconformidad procederá cuando el sujeto en riesgo no esté de acuerdo con las medidas de protección valoradas y/o ejecutadas por la referida unidad de protección durante la averiguación o carpeta de investigación (artículo 27), bajo ciertos supuestos de legitimación (artículo 28). Asimismo, tras la especificación de la oportunidad, legitimación y reglas de suspensión, la propia ley señala que el mismo trámite de tal inconformidad se seguirá en los casos en que el Ministerio Público o los jueces penales se nieguen a otorgar una medida de protección ante un supuesto de urgencia, la suspendan, revoquen o cancelen (artículo 30), a través del recurso que prevea el Código de Procedimientos aplicable.

22.- Por su parte, el resto de los artículos impugnados regulan la oportunidad para promover la inconformidad como medio de defensa y establece que su interposición no suspenderá la ejecución o los efectos de las medidas y la resolución final que recaiga tendrá alcances confirmatorios, denegatorios o modificatorios, se ejecutará de forma inmediata y no procederá recurso alguno (artículos 29 y 31).

23.- Ahora bien, como se detalló en párrafos precedentes, el Procurador General de la República interpuso la acción de inconstitucionalidad precisamente para cuestionar la incorporación de este medio de defensa en la ley local. En su primer concepto de invalidez, sin objetar la competencia del Estado de Puebla para establecer que las autoridades locales pueden aplicar medidas de protección a personas en riesgo durante la averiguación/carpeta de investigación, el Procurador argumentó que el Congreso Local no contaba con la competencia para idear y regular un medio de defensa cuya materia sería las distintas resoluciones de esas autoridades competentes sobre la viabilidad o aplicación de tales medidas de protección.

24.- A su juicio, todo ámbito de regulación procesal en materia penal está circunscrito a lo que establezca el Congreso de la Unión en el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues a partir de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, sólo existirá una legislación única en materia procedimental penal, independientemente de la resolución de que se trate; por ello,

se encuentra prohibida la creación de cualquier tipo de medio de defensa.

25.- Como se adelantó, este primer concepto de invalidez se considera fundado y suficiente para declarar la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados. A continuación se expondrá la interpretación que se ha dado sobre este inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional y los distintos precedentes aplicables, para posteriormente analizar si lo regulado en los artículos impugnados cabe precisamente en el ámbito material vedado a las entidades federativas.

Interpretación de la Suprema Corte sobre el tema

26.- En principio, es necesario entender los alcances de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en materia procesal penal que deriva de la citada norma constitucional, que establece lo que sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:[...]

XXI.- Para expedir:

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

27.- Dicho precepto fue reformado el ocho de octubre de dos mil trece, en el marco de una compleja modificación del sistema penal mexicano que sentó las bases para el tránsito de un modelo inquisitivo a uno acusatorio. Para uniformarlo, se estableció 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, vedando a las entidades federativas la posibilidad de regulación.

28.- De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, la citada limitación a la libertad configurativa local atendía a la finalidad de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permitiera la uniformidad y operatividad del nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional. Ello, como se advierte en el proceso legislativo, a través de los distintos dictámenes de las cámaras de diputados y de senadores (negritas añadidas) que se transcriben a continuación:

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 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 éste 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.

Dictamen de la 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 de 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 solidas un Estado de Derecho óptimo en su ejercicio. (...)

Qué 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.

29.- Como se puede apreciar, en estos documentos legislativos se destaca la preocupación respecto a la falta de coherencia entre las normas discrepantes que las entidades federativas han dictado para implementar dicho sistema y se hace énfasis en la necesidad de que dicha regulación sea homogénea.

30.- Ante esta coyuntura constitucional, en relación con los alcances y contenido de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, esta Suprema Corte ya se ha

pronunciado en varios precedentes, sentando criterios vinculantes de aplicación directa para el caso que nos ocupa.

31.- Por un lado, en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 107/2014, resueltas en sesiones de siete de julio de dos mil quince y veinte de agosto de dos mil quince, este Tribunal Pleno citó los transcritos dictámenes de las Cámaras de Diputados y Senadores y sostuvo que era evidente que con el nuevo contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión sería el único competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto en términos del artículo 124 constitucional.

32.- No obstante, también se aclaró que si bien los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, lo cierto era que, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única, podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha⁷.

33.- Estas consideraciones en cuanto al contenido y alcance de la competencia constitucional del Congreso de la Unión han sido reiteradas en otros precedentes; entre los que destacan las acciones de inconstitucionalidad 106/2014⁸, 52/2015⁹ y 29/2015¹⁰, falladas

⁷ Ello se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarían su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

“ARTÍCULO TERCERO. Abrogación

El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente Código, quedarán abrogados, **sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.**

Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente Decreto se abrogan, se entenderá referida al presente Código.”

⁸ 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, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, 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, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, 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

el veintiocho y veintinueve de marzo y el once de abril de dos mil dieciséis, respectivamente.

34.- En el primer caso, se analizaron diversas disposiciones de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima. En la parte que nos interesa, se dijo que resultaban inconstitucionales los artículos 13, fracción III, 14, fracción I en la porción normativa que dice “, *tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada*”, 15, fracción V, 55, en la porción normativa que dice: “*y no se haya interpuesto recurso alguno*”, 65 y 66 de esa legislación ya que regulaban aspectos materialmente procesales.

Por lo que hace a las últimas dos normas, se sostuvo que su razón de invalidez consistía en que, si bien en términos del Código Nacional pueden existir otras medidas de protección complementarias a las ahí establecidas de acuerdo a la “legislación aplicable”, lo cierto era que el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos para su revisión

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 Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁹ Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del 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 Rebolledo, 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.

¹⁰ 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. Los señores Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

tiene una naturaleza procedimental; consecuentemente, si el Código Nacional establece lo relativo a las medidas de protección a testigos, sin prever un recurso en contra de las resoluciones que en esa materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables. Así, se concluyó que esos artículos 65 y 66 tenían una naturaleza procedimental al idear un medio de defensa, cuya regulación se encuentra reservada para el Congreso de la Unión.

35.- En el segundo caso, se examinó el artículo 86, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes y se declaró la inconstitucionalidad de cierta porción normativa. Por un lado, se afirmó que la legislatura local tenía competencia para regular internamente el trámite que se debía llevar a cabo para ejercitar o no la acción penal desde un punto de vista orgánico, al ser legislación complementaria del Código Nacional; empero, se expuso que no era viable idear ningún medio de defensa en contra de la confirmación del no ejercicio de la acción penal, al ser un ámbito reservado para la legislación nacional. Por ende, se invalidó la porción del citado párrafo que preveía la inconformidad en contra de la determinación del Ministerio Público.

36.- Por último, en el tercer caso se estudiaron los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. El Tribunal Pleno consideró que todos los preceptos reclamados eran inválidos pues no delimitaban ningún aspecto complementario a la legislación nacional; por el contrario, regulaban las distintas etapas del procedimiento penal y facultaban a los sujetos de la ley para interponer un medio de defensa en contra de las decisiones de la Unidad Administrativa correspondiente que decreta, negara, modificara o revocara las medidas de protección.

37.- En complemento, retomando lo expuesto en párrafos precedentes, resalta que el Congreso de la Unión ya hizo uso de sus atribuciones y expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera excederse del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia¹¹. Se señaló

¹¹ TRANSITORIOS

“ARTÍCULO PRIMERO. Declaratoria

expresamente que dicha legislación única procesal entraría en vigor en las entidades federativas en atención a lo que establecieran cada una de las legislaturas locales a través de una declaratoria.

38.- Asimismo, se dispuso en su artículo 2º que el objeto del Código Nacional era establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos¹²; lo que conlleva que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados (incluyendo las reglas adjetivas que fijan los plazos, formalidades a seguir en los juicios penales, así como las competencias que tendrán los jueces dentro de dicho procedimiento) no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales¹³.

39.- Adicionalmente, resalta que el propio artículo Octavo Transitorio del decreto de emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que la federación y las legislaturas locales podrán expedir

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

“ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia

Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales”.

¹² “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.”

¹³ “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.”

legislación complementaria que resulten necesarias para la implementación de ese ordenamiento¹⁴.

40.- En relación con lo anterior, en el caso del Estado de Puebla, el Código Nacional de Procedimientos Penales entró en vigor a partir del veintiuno de mayo de dos mil catorce, siguiendo el régimen transitorio señalado en la Constitución Federal.

41.- La legislatura del Estado de Puebla determinó plazos específicos para la creación de Jueces de Control y Tribunales de Juicio Oral¹⁵; igualmente, determinó que la implementación del nuevo sistema de justicia penal sería gradual con base en las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, teniendo una primera etapa de adaptación, armonización, capacitación, ajuste

¹⁴ TRANSITORIO

“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.”

¹⁵ Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de diecisiete de junio de dos mil once, conforme a los siguientes transitorios:

“PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, con las excepciones que se establecen en los presentes artículos transitorios”.

“SEGUNDO.- Para los efectos del artículo Primero Transitorio del Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiuno de febrero de dos mil once, por el que se expide el Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Puebla, se establecen, las regiones judiciales y plazos siguientes:

I.- Oriente: el 15 de enero de 2013;
(REFORMADA, P.O. 13 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

II.- Norte: el 21 de mayo de 2014;
(REFORMADA, P.O. 13 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

III.- Sur: el 21 de mayo de 2014;
IV.- Sur-Oriente: el 17 de septiembre de 2014;

(REFORMADA, P.O. 6 DE MARZO DE 2015)

V.- Centro-Poniente: el 17 de junio de 2016; y

VI.- Centro: el 17 de junio de 2016”.

“TERCERO.- La entrada en vigor de las disposiciones contenidas en el presente Decreto relativas a la creación y competencia de los Jueces de Control y de los Tribunales de Juicio Oral de primera instancia en materia penal, estará sujeta a las regiones judiciales y plazos señalados en el artículo transitorio anterior.

Hasta en tanto no se actualicen los plazos previstos en el artículo anterior, continuará en vigor en las regiones judiciales el procedimiento penal establecido en el Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, de igual forma se entenderán vigentes las disposiciones reformadas por el presente Decreto en la graduación precisada, relativas a la existencia y funcionamiento de los jueces en materia penal.

Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Sistema Penal Acusatorio, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto, en términos de lo dispuesto en el Artículo Cuarto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha dieciocho de junio de 2008”.

y adecuación de hasta seis meses, a partir del diecinueve de mayo de dos mil catorce¹⁶.

42.- Atendiendo a esa gradualidad establecida en los artículos transitorios de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, el diecinueve de marzo de dos mil catorce, el Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla emitió un Decreto en el que declaró la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales a partir del día veintiuno de mayo de dos mil catorce.

DECRETO

ÚNICO.- El Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, con fundamento en el artículo Segundo Transitorio del Decreto que expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, DECLARA la entrada en vigor de ese ordenamiento en el Estado de Puebla, atendiendo la gradualidad establecida en los artículos transitorios de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, a partir del día veintiuno de mayo de dos mil catorce, conforme a los Decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado de fechas diecisiete de junio de dos mil once y trece de septiembre de dos mil trece.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO.- Comuníquese al Congreso de la Unión y a los demás Poderes del Estado.

TERCERO.- Se abroga el Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicado por Decreto del Honorable Congreso del Estado de Puebla de veintiuno de febrero de dos mil once, con excepción del Título Décimo relativo a la "Ejecución de la Sentencia", el cual deberá mantenerse vigente hasta que el Congreso de la Unión expida la legislación única en materia de ejecución de penas.

¹⁶ Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de diecinueve de mayo de dos mil catorce, transitorio cuarto del tenor literal siguiente:

“CUARTO.- La implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, con base en la gradualidad establecida en las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, tendrá en cada caso una primera etapa de adaptación, armonización, capacitación, ajuste y adecuación de hasta seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.”

Se exceptúan de la abrogación del Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Puebla, la aplicación del mismo en aquellos procesos penales que hayan iniciado entre el quince de enero de dos mil trece y el veinte de mayo de dos mil catorce en la Región Judicial Oriente del Estado, con sede en Teziutlán, mismos que deberán sustanciarse hasta su conclusión definitiva, conforme al Código de Procedimientos Penales aplicable al momento de su inicio.

CUARTO.- La entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales surtirá sus efectos en el territorio del Estado, a partir del veintiuno de mayo de dos mil catorce en las Regiones Judiciales Oriente, Norte y Sur del Estado de Puebla, de acuerdo a lo que establece el artículo 10 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla y en el resto del territorio del Estado, de acuerdo a lo que establece el artículo Segundo Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, conforme a los Decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado de fechas diecisiete de junio de dos mil once y trece de septiembre de dos mil trece.

QUINTO.- No procede la acumulación de procesos penales cuando uno de ellos se esté tramitando conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales y el otro conforme a la legislación adjetiva abrogada.

43.- En ese sentido, la declaratoria en el Periódico Oficial del Estado de Puebla de veintiuno de mayo de dos mil catorce surtió efectos sesenta días naturales después; es decir, el veintiuno de julio de dos mil catorce, ello de conformidad con el citado artículo transitorio segundo del Código Nacional de Procedimientos Penales.

44.- En ese entendido, es claro que la ley para la protección de los sujetos en riesgo aquí impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintisiete de noviembre de dos mil catorce; es decir, después de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya aplicación ya era exigible en varios partidos judiciales, con la característica adicional de haber sido suscrita a su vez dentro del plazo que prevé el propio código nacional para emitir legislación complementaria.

Análisis de regularidad de las disposiciones reclamadas

45.- Bajo las anteriores premisas normativas y siguiendo el desarrollo argumentativo del presente apartado, se procede a analizar si las normas impugnadas efectivamente abarcan materia procesal penal de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

46.- Como se adelantó, el objeto general de la ley impugnada es la creación de mecanismos y procedimientos necesarios para proteger y asegurar a los intervinientes en riesgo en un procedimiento penal. En esa tónica, los preceptos cuestionados regulan distintos requisitos de procedencia, legitimación, trámite y alcances de un medio de defensa denominado como “inconformidad”, cuya materia son las determinaciones tomadas por distintas autoridades sobre medidas de protección.

47.- El Procurador General de la República, sin objetar en sí mismas las medidas de protección, alega en su primer concepto de invalidez que la incorporación de este medio de defensa invade las competencias del Congreso de la Unión. En cambio, los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla consideran que no existe dicha transgresión competencial, pues, por un lado, las normas están regulando un aspecto exigido por la propia Constitución Federal (ejecución de medidas de protección) únicamente para el ámbito local y, por otro lado, porque: a) las determinaciones de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia son resoluciones de carácter administrativo que no inciden en el procedimiento penal y b) las medidas de protección exigidas por parte del Ministerio Público o del Juez Penal en casos de urgencia, si bien son resoluciones jurisdiccionales, la propia ley señala que la revisión de su otorgamiento, suspensión, revocación o cancelación se harán *“a través del recurso que prevea el Código de Procedimientos vigente al procedimiento penal del que se trate”*, respetándose entonces el ámbito competencial del Congreso de la Unión.

48.- Este Tribunal Pleno coincide con las pretensiones del Procurador General de la República y estima que deben declararse inconstitucionales los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en el Proceso Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

49.- Al margen de si los artículos reclamados se emitieron bajo la premisa de hacer efectiva una obligación constitucional en términos del artículo 20, apartado C, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que dice que *“el Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso”* o si se configuran,

propriadamente, como una legislación complementaria¹⁷ de los artículos 137, 139, 367, 370 y Octavo Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales¹⁸, los cuales establecen las medidas de

¹⁷ En el ámbito federal, por ejemplo, se ha emitido también una ley de medidas de protección: la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal. Esta normatividad establece mecanismos y programas para la protección de personas a cargo de la Procuraduría General de la República, a través de una Unidad de Protección a Personas del Centro y de un grupo de expertos en la materia. Lo relevante de este ordenamiento es que se limita a prever la competencia del poder ejecutivo y entes creados para dicha labor, pero no establece procesos ni competencias jurisdiccionales. Se refiere únicamente al señalar que la Unidad de Protección atenderá a los requerimientos que, en su caso, realice la autoridad jurisdiccional.

¹⁸ **“Artículo 137. Medidas de protección.**

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

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

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

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

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

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

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

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

“Artículo 367. Protección a los testigos.

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

De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de

protección a víctimas, ofendidos, testigos, sus familiares o demás sujetos que intervienen en el procedimiento penal, sin menoscabo de lo dispuesto en la “legislación aplicable”, esta Suprema Corte estima que resulta indiscutible que tales preceptos abarcan aspectos procesales y, por ende, no pueden subsistir en el ordenamiento jurídico local.

50.- De acuerdo a la citada acción de inconstitucionalidad 106/2014, es criterio firme de este Tribunal Pleno que a pesar de que el Código Nacional previó que pueden existir otras medidas de protección diversas a las previstas en ese ordenamiento “en términos de la legislación aplicable”, el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos tiene una naturaleza procesal y si, ese código nacional establece lo relativo a las medidas de protección de testigos y otros sujetos del procedimiento penal sin prever un recurso en contra de las resoluciones que en esa materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables¹⁹ (sin que esta omisión ya haya sido declarada como constitucional por esta Suprema Corte) y no puede ser modificado por la normatividad estatal.

51.- Este criterio tiene aplicación en el caso concreto. Como se explicó, la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla prevé que será competencia del Ministerio

prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable.”

“Artículo 370. Medidas de protección.

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

¹⁹ En la respectiva sentencia, se pueden leer los siguientes párrafos (hojas 25 y 26): “Si bien al regular las medidas de protección en los artículos 137, 139, 367 y 370¹⁹, el Código Nacional previó que puedan existir otras diversas a las allí previstas “en términos de la legislación aplicable”, lo cierto es que el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos tiene una naturaleza procedimental; y si el Código Nacional establece lo relativo a las medidas de protección a testigos, sin prever un recurso en contra de las resoluciones que en esa materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables.

Así, las normas impugnadas tienen una naturaleza procedimental, no obstante que no se encuentren en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, pues claramente se refieren a dichos aspectos, los cuales se encuentran reservados al Código Nacional.

Tampoco es obstáculo a lo anterior el hecho de que del procedimiento legislativo por el que se creó la Ley para la Protección a Testigos impugnada se advierte que el legislador local pretendió caracterizar tales normas como cuestiones complementarias a lo previsto en el Código Nacional, pues como hemos visto, de su contenido se advierte que regulan aspectos relativos al procedimiento, como son el desarrollo de la audiencia, las pruebas y el establecimiento de recursos”.

Público, por conducto de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia, la administración y ejecución de ciertas medidas de protección para personas en riesgo durante la investigación o carpeta de investigación (que incluye, entre otros, a las víctimas u ofendidos, al imputado, a los testigos, a los familiares de los sujetos del procedimiento penal y de los testigos y a cualquier persona que se encuentre en riesgo por la participación de los sujetos del procedimiento y los testigos). Además, se señala que, en ciertos casos, los Ministerios Públicos, durante la averiguación o carpeta de investigación, y los Jueces Penales, según la etapa del procedimiento penal, podrán solicitar las medidas de protección que se consideren necesarias en supuestos de urgencia para garantizar el resguardo y protección de la integridad de las personas en riesgo.

52.- Bajo este esquema normativo, los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29 y 31 impugnados establecen los requisitos de oportunidad, legitimación, trámite, alcances y efectos de un recurso de “inconformidad” en contra de las diferentes determinaciones del Ministerio Público, por conducto de la Unidad de Protección, sobre las medidas de protección solicitadas. En específico, destaca que los párrafos tercero y cuarto del artículo 27 indican que el medio de defensa deberá ser presentado ante el “órgano jurisdiccional competente”, quien admitirá, substanciará y resolverá el recurso dentro de las veinticuatro horas siguientes.

53.- Así las cosas, a juicio de este Tribunal Pleno, estos preceptos son inconstitucionales dado que la inconformidad se activa durante una de las fases del procedimiento penal y la competencia de resolución está asignada a un juez, por lo que es indubitable su naturaleza procesal y, entonces, su ámbito de regulación debe reservarse para el Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, como en el precedente recién aludido, las decisiones del Ministerio Público sobre el otorgamiento, modificación o cancelación de las medidas de protección abarca tanto a los sujetos del procedimiento penal como a los testigos, siendo que según el Código Nacional tales determinaciones ministeriales, por lo menos sobre los testigos y otros sujetos en riesgo, no admiten medio de defensa alguno.

54.- Esta conclusión no se ve afectada por los argumentos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla consistentes en que el abanico de sujetos protegidos por la ley es más amplio que el del Código Nacional (ya que puede incluir, por ejemplo, a peritos) y que, consecuentemente, la resolución sobre las medidas de protección

tiene una naturaleza administrativa, al ser una decisión del Ministerio Público que actúa por conducto de la Unidad de Protección de la Procuraduría Local.

55.- Esta Suprema Corte estima que la amplitud del ámbito personal de validez de la legislación no incide sobre la naturaleza de las normas cuestionadas; por el contrario, deja entrever que su aplicación se da respecto a ciertas personas que participan directa o indirectamente en un procedimiento penal y que, por ende, cualquier regulación de aspectos procesales que vaya a tener un efecto en esos sujetos del Código Nacional, debe ser de competencia exclusiva de dicho ordenamiento normativo. Adicionalmente, se insiste, toda vez que la decisión sobre las medidas de protección se da forzosamente durante una de las fases del procedimiento penal, no puede valorarse como una mera resolución de carácter administrativo. La respectiva decisión incide necesariamente en el ámbito penal.

56.- Este Tribunal Pleno no soslaya que los párrafos tercero y cuarto del citado artículo 27 impugnado refieren que la competencia de la inconformidad será para el “órgano jurisdiccional competente” o “autoridad jurisdiccional ante quien se promueva la inconformidad”. Al respecto, podría argumentarse, como lo implican los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que no se trata de un juez penal, sino de otra autoridad jurisdiccional con competencias para revisar resoluciones administrativas.

57.- Esta Suprema Corte no comparte dicha interpretación. Primero, porque al ser una decisión por parte de un órgano perteneciente a la Procuraduría General de Justicia del Estado sobre medidas de protección, en relación con sujetos del procedimiento penal, testigos, familiares u otras personas en riesgo con motivo del procedimiento penal, se da siempre y forzosamente en un contexto de ejecución de facultades de naturaleza penal y, por lo tanto, cualquier medio de defensa en el que se vayan a analizar la viabilidad o alcances de las resoluciones sobre medidas de protección deben ser competencia de un órgano jurisdiccional en esa materia.

58.- Segundo, de una interpretación sistemática de la ley impugnada, en conjunto con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, no se advierte la referencia a autoridades administrativas, mientras que la Ley para la Protección menciona en múltiples ocasiones a los jueces penales. Los artículos 8, 15 y 16 de la ley impugnada hacen referencia a la facultad que tienen los jueces penales para dictar las medidas de protección y determinar su idoneidad.

59.- Aunado a lo anterior, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla se advierte que no existen Tribunales Administrativos locales dentro del Tribunal Superior de Justicia, ni se advierte su existencia como parte del poder ejecutivo ni autónomo de dicha entidad²⁰.

60.- Por otro lado, también el **artículo 30 reclamado** sufre del vicio de inconstitucionalidad por invasión de competencias. En este precepto se dice que el mismo trámite de la inconformidad se seguirá en los casos en que el Ministerio Público o los Jueces Penales, a través del recurso que prevea el Código de Procedimientos vigente al procedimiento penal de que se trate, se nieguen a otorgar una medida de protección, la suspenda, revoque o cancele.

61.- Este Tribunal Pleno advierte que su regulación no es del todo clara, pues podría interpretarse que el propio recurso de inconformidad local tiene como supuesto de procedencia las

²⁰ Consta que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito emitió una tesis aislada en la que explicó que la ausencia de un tribunal administrativo en la entidad federativa de Puebla no resulta violatorio de las garantías judiciales previstas en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención de Derechos Humanos, pues, en todo caso, los gobernados tienen a su alcance la promoción del amparo indirecto ante el Juez de Distrito competente cuando estimen que las autoridades estatales vulneraron sus derechos: tesis aislada VI.1o.A.30 A (10a.), Tribunal Colegiado de Circuito, décima época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XI, agosto de 2012, tomo 2, página: 1702. Del rubro y texto siguientes. “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE PUEBLA. LA AUSENCIA DE UN TRIBUNAL DE DICHA NATURALEZA EN ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO RESULTA VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y DE LA PROTECCIÓN JUDICIAL PREVISTAS, RESPECTIVAMENTE, EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Si bien la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial derivada de los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se traduce en la existencia de tribunales o procedimientos formales y en la posibilidad de recurrir a tales órganos, además de que los recursos deben tener efectividad, es decir, que debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponerlos para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo; empero, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como intérprete último de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no ha previsto limitante alguna en el sentido de que el recurso judicial efectivo deba tramitarse y resolverse necesariamente a través de la sede de la jurisdicción ordinaria federal o estatal, sino que por el contrario, en la propia sentencia recaída al caso Castañeda Gutman contra el Estado Mexicano, se reconoce al juicio de amparo, que es un medio de control constitucional ventilado en la sede de jurisdicción extraordinaria, como un recurso judicial efectivo en aras de la protección del derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia. A partir de esa premisa, se estima que la limitante de que los particulares no puedan acudir a ventilar una controversia suscitada entre ellos y la administración pública del Estado de Puebla, ante un tribunal de lo contencioso administrativo local en esa entidad federativa dada su inexistencia, ni tampoco se encuentren en posibilidad de demandar la nulidad de los actos respectivos en la vía ordinaria administrativa federal, por no surtirse la competencia de los Jueces de Distrito en términos del artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aplicado a contrario sensu; ello no constituye por sí una vulneración a los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues los gobernados tienen a su alcance la promoción del juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito competente cuando se estimen contrarios a derecho los actos de las autoridades estatales que emitidos con fundamento en la ley, extingan unilateralmente una relación en la que es parte el gobernado, y que sean decretados sin acudir a los tribunales judiciales o administrativos, y sin requerir de la voluntad del afectado”.

decisiones sobre medidas de protección tomadas en casos de urgencia o que sólo debe seguirse el mismo trámite de la inconformidad para su análisis, pero usando algún recurso o medio de impugnación que contemple el código de procedimientos aplicable al respectivo procedimiento penal. Independientemente de esta deficiencia legislativa que provoca incertidumbre jurídica, ante cualquiera de las dos interpretaciones, la norma es inconstitucional: su contenido se actualiza en un procedimiento penal y la resolución del medio de defensa es competencia de un juez penal que rige dicho procedimiento; es decir, es de contenido evidentemente procesal, ya que implica que el juzgador deberá de instaurar un medio de defensa o llevar a cabo ciertos actos procesales para la resolución de la impugnación sobre medidas de protección, lo cual incide en las reglas contempladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

62.- El Poder Ejecutivo defiende la constitucionalidad de la norma bajo el argumento de que el propio precepto afirma que la revisión de las decisiones del Ministerio Público o los Jueces Penales sobre medidas de protección en casos de urgencia se hará de conformidad con el Código de Procedimientos aplicables; a saber, el Código Nacional. Ello, lejos de apoyar la validez del precepto, respalda las razones de su inconstitucionalidad. Es criterio de esta Suprema Corte que una norma local no puede replicar la regulación procesal en materia penal ni, mucho menos, incorporar supuestos de procedencia o reglas de trámite (cuando además, por ejemplo, en el Código Nacional no se advierte ningún medio de defensa aplicable). Por su parte, si se trata de casos en los que no resulta aplicable el Código Nacional por ser del antiguo sistema penal, se actualizaría la veda constitucional de modificar la legislación procesal hasta antes de la entrada de la normatividad nacional.

63.- En suma, por las razones expuestas, se declara la invalidez de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

64.- Por último, al haber resultado fundado el primer concepto de invalidez consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de Puebla para legislar en materia de procedimiento penal, habiendo tenido como consecuencia la invalidez de los preceptos combatidos, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos de la demanda. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J.

32/2007, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”²¹.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

65.- De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda²².

66.- Dicho lo anterior, siguiendo lo resuelto en el mismo apartado del fallo en las acciones de inconstitucionalidad 102/2014²³ y 29/2015²⁴, este Tribunal Pleno estima que, al estar relacionados con medidas de protección de diversas personas que intervienen en el proceso, la declaratoria de invalidez de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 impugnados de la Ley para la Protección de

²¹ Tesis P./J. 32/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 776, de rubro y texto: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”.

²² “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...]”

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]”.

“**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

²³ Este caso fue fallado por este Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecisiete. El apartado respectivo se aprobó por unanimidad de votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, en el sentido de no dar efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad. La Ministra Luna Ramos y el Ministro Presidente Aguilar Morales no asistieron a la sesión.

²⁴ Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte segunda, consistente en no dar efectos retroactivos a la invalidez decretada. En ese caso, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I., y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. 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. Los señores Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla. Sin que proceda extender dicha invalidez a otros preceptos de la legislación.

67.- Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Puebla, en términos del considerando octavo de esta sentencia.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, 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 las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto

de los apartados VII y VIII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a los efectos de la sentencia, consistentes, por un lado, en declarar la invalidez de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla y, por otro, en determinar que la declaración de invalidez surta efectos desde la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Puebla. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz.

El Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistieron a la sesión de dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, el primero por desempeñar una comisión oficial y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Período de Sesiones de dos mil dieciséis.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el señor Ministro Cossío Díaz asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Firman el Ministro Presidente en funciones y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

RAZÓN DE FIRMAS

(De la Resolución dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 109/2014, promovida por el Procurador General de la República, en contra de diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de esa Entidad, el 27 de noviembre de 2014; publicado en el Periódico Oficial del Estado, el miércoles 16 de Agosto de 2017, Número 12, Tercera Sección, Tomo DVIII).

Presidente en Funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.** Rúbrica. Ponente. **MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.** Rúbrica. Secretario General de Acuerdos. **LIC. RAFAEL COELLO CETINA.** Rúbrica.