

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 31 DE MARZO DE 2016**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.</b>
<b>74/2015</b>	<b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45 Y 46 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.  (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</b>	<b>3 A 44</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL  
JUEVES 31 DE MARZO DE 2016**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario denos cuenta por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 33 ordinaria, celebrada el martes veintinueve de marzo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. Si no hay

observaciones, les pregunto ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

**QUEDA APROBADA EL ACTA.**

Continuamos señor secretario por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2015, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45 Y 46 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos con los que se dio cuenta en la sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señor Ministro Cossío tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. En la sesión anterior había expresado algunas dudas sobre este asunto –que me parece de gran importancia– porque nos está llevando a hacer algunos pronunciamientos adicionales a los que habíamos hecho el lunes y el martes de la semana pasada. Me parece que aquellos dos tenían una consideración prácticamente competencial, y éste me parece que nos introduce algunas notas materiales que tienen su relevancia.

En la fracción XXI del artículo 73, se dispone que: “Las leyes generales –desde luego, el Congreso de la Unión– que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata

de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral”. Uno podría entender – entonces– que el legislador federal puede establecer penas sólo en estas materias y que estas materias quedan reservadas – desde luego– a la Federación.

El inciso c) de esta fracción XXI del artículo 73 dice que “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”. También será competencia del Congreso de la Unión. Esto entonces, nos lleva a una primera consideración en el sentido de que, únicamente es competente el legislador federal para establecer disposiciones en materia procedimental penal.

Uno podría entender, relacionando los incisos a) y c) de la fracción XXI, que aquello que no sea procedimental sigue estando en manos de las entidades federativas por una condición residual. Creo que el tema de la complementariedad del artículo octavo transitorio es un tema distinto para lo que en este momento quiero exponer.

En el Código Nacional de Procedimientos Penales, tenemos un título III que se refiere a “ETAPA DE INVESTIGACIÓN”, y éste tiene un capítulo I que se refiere a “DISPOSICIONES COMUNES A LA INVESTIGACIÓN”; tiene un capítulo II que se llama: “INICIO DE LA INVESTIGACIÓN”, y un capítulo III que corre de los artículos 227 al 252, donde se establecen cuáles son estas “TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN”, y ahí en general se habla del aseguramiento de bienes y nos da todas las características que deben tener. Y el artículo 250 tiene una disposición que se refiere al “Decomiso”.

Ahora, el problema que se me presenta es ¿si el decomiso es un asunto procesal o el decomiso es un asunto sustantivo? Creo que el decomiso como está previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales es un tema de carácter procesal y tiene sus condiciones —efectivamente— para poder resguardar, para poder controlar, para poder administrar, etcétera, los bienes que están en ese proceso de investigación.

Sin embargo, en el Código Penal —que estamos analizando— para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en el título tercero, artículo 21, se dice: “Las penas y medidas de seguridad son: XI. Decomiso, pérdida de instrumentos y objetos relacionados con el delito”. Y el capítulo XII —de este mismo título tercero— se refiere a “DECOMISO Y PÉRDIDA DE INSTRUMENTOS Y OBJETOS RELACIONADOS CON EL DELITO”. Me parece que en su condición de sanción.

Consecuentemente, teniendo a la vista los artículos 45 y 46 impugnados, llego a la conclusión que el decomiso que está regulando el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo es un decomiso como sanción, no es un decomiso como investigación, creo que esto impide que el Congreso de la Unión pueda regular todos estos elementos de decomiso, y simultáneamente creo que el Estado de Quintana Roo puede competencialmente —desde luego— establecer al decomiso como una pena.

Consecuentemente, —insisto— ni siquiera entro al tema de la complementariedad, tiene competencia el legislador del Estado de Quintana Roo para regular el decomiso como pena, y en esto creo que no tiene competencia el legislador nacional para hacerlo. ¿Por qué me importa mucho este asunto?, —y por eso

quise tomar la palabra y ofrezco una disculpa a ustedes— porque —creo— en el futuro nos va a ser este tema de enorme importancia; empezamos apenas a administrar —ahora— el dieciocho de junio los temas de los nuevos procesos y me parece que debemos de tener, además del criterio de complementariedad, un criterio competencial para saber cuándo sí y cuándo no puede intervenir el Congreso de la Unión.

En este caso concreto, me parece que es un asunto relativamente fácil porque el decomiso es pena, pero creo que tendríamos que tener este criterio; de no tener un criterio de carácter competencial, creo que estaríamos diciendo algo muy complicado de admitir que es esto: todo lo que le ponga el legislador federal en el Código Nacional de Procedimientos Penales es constitucional. ¿Por qué? Porque el legislador nacional prácticamente determinaría la materia de toda la legislación a cuento de —según él— estar legislando en materia procesal. Por eso voy a estar en contra del proyecto, creo que tiene competencia el legislador de Quintana Roo —insisto— para legislar el decomiso como sanción, no el decomiso como medida procesal semejante a la de los aseguramientos y, por esa razón, —insisto— estaré por la validez de estos preceptos y, sobre todo, lo que me interesa —en lo personal, lo digo compartiendo cómo debemos hacer las ideas— es generar un criterio para que en casos futuros sepa cómo debo referirme a este tipo de condiciones y no suponer que todo lo que haga el legislador federal en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de suyo es constitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias señor Presidente. Previo aviso, no estuve presente en la sesión del día de ayer; sin embargo, tuve la oportunidad de leer la versión taquigráfica y del video ver la discusión tan rica e interesante que se despertó en este Tribunal Pleno respecto de este punto.

Me parece que el artículo 73 es muy claro al establecer que el Congreso Federal tiene una facultad única en materia de legislación sobre el procedimiento penal, y que el octavo transitorio plantea, en todo caso, una normatividad complementaria que es requerida para efectos de la instrumentación limitada a la entidad federativa del código nacional, pero no considero que estemos frente a una facultad residual en el sentido de que corresponde a las entidades federativas legislar aquello que no haya sido abordado por la norma federal, sino de una facultad de legislación para la implementación de la norma. En ese sentido, creo que no se trata de la posibilidad de adición a cuestiones que no fueron definidas exhaustivamente en la norma procesal o de una reglamentación material sobre las figuras jurídicas que son reguladas, sino establecer órganos y facultades a efectos de poder aplicar el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Me parece que los artículos impugnados regulan cuestiones relativas al decomiso de bienes y al abandono de los mismos, los cuales –a mi juicio– se relacionan directamente con el proceso penal, porque –entendiendo– el argumento que ha hecho el Ministro Cossío me parece que no se trata de normas de implementación y, en esa lógica, estoy con el proyecto especificando que esta complementariedad, específicamente en lo que resulte necesario para la implementación de código, y no para legislar sobre cuestiones faltantes en éste o, en su caso, para el perfeccionamiento de las figuras jurídicas o procesos

establecidos, aunque a veces surgiera la impresión de que es necesario o conveniente, pero me parece que no hay espacio constitucional para ello. Por consecuencia, estoy con el proyecto señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Aquí diferiría en cuanto al tipo de nulidad que se debe de declarar. En principio, este Pleno ha ido conociendo a través de las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 107/2014 este mismo planteamiento. En esos asuntos no se tuvo ningún problema –en realidad– porque eran disposiciones netamente procedimentales; en este caso, estamos viendo los artículos 45 y 46 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. En las acciones, el Pleno precisó que la homogenización de la legislación procesal pretendió evitar diferencias procedimentales que impactaran en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía, así como evitar que tales diferencias se constituyeran como obstáculos frente al proceso de interpretación o implementación.

Ahora, en la exposición de motivos lo que se estableció dentro de esta exposición es que, todo aquello que formara parte del procedimiento penal tenía que estar regulado, precisamente en este código, y eso para evitar una sobrerregulación y, únicamente –de manera residual– estableció la facultad de las entidades federativas para la implementación en lo que lo hicieran viables.

Considero que, en cada caso concreto, –de las normas que se analizan– se tiene que ir viendo si la norma en sí constituye una norma procedimental, o bien, una norma o una disposición que

tiende a implementar; partiendo de lo anterior, creo que la pregunta sería ¿cómo se debe realizar o aplicar el mandato previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales? Y pensando en esta pregunta precisamente, considero que en cada caso concreto se tiene que ver en relación como premisas que no serían únicas pero, de las que se podría partir se tiene que analizar si el aspecto que prevé la norma cuestionada regula propiamente un aspecto de proceso penal —tal como lo mencionó la Ministra Luna en la sesión pasada—, o sea, tendríamos que definir qué se entiende por una norma de carácter procesal penal; o bien, si lo previsto en la norma tiene como finalidad hacer posible la aplicación de un mandato del código nacional en el contexto específico de la entidad que la emitió.

Ahora, en el caso concreto, los artículo 45 y 46 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; respecto del artículo 45, advierto —de su lectura— que establece dos hipótesis diferenciadas: la primera, referido al destino que habrá de darse a los instrumentos o cosas decomisadas; y la segunda, al tratamiento que habrá de darse, incluso, antes de declararse su decomiso, —antes de declararse el decomiso sería un aseguramiento—; entonces, considero que se debe analizar de forma independiente. En la primera hipótesis el destino del decomiso, considero que no forma parte de la normatividad procesal en materia penal, el destino de los bienes que sería el decomiso; y tan es así que el Código Nacional de Procedimientos Penales habla —precisamente— del Poder Judicial, Procuraduría, Secretaría de Salud y la Ley General de Víctimas, que se refieren precisamente a delitos federales, pero en el ámbito local existen los delitos locales, y el destino que se dé a lo que se decomise dentro de los procesos penales relacionado con delitos locales, es lo que podría regular —ya fuera del procedimiento— el trámite

que se le va a dar, incluso, si analizamos en la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Abandonados y Decomisados del Estado de Quintana Roo, es exactamente lo que dice el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la hipótesis está prevista, nada más que la vuelven a desarrollar, nada más que dice: de las disposiciones penales; pero en la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Abandonados y Decomisados del Estado de Quintana Roo, que sería la cuestión complementaria de qué fines se le van a dar a los bienes que están en decomiso, derivado de delitos locales, establece en los mismos términos que lo que está diciendo el artículo que ahora analizamos.

Ahora, en relación con aquellas cuestiones del artículo 45 —que no es esta porción normativa— y del artículo 46 que se refiere a aseguramiento y decomiso —indistintamente— porque hablan los artículos 45 y 46 de autoridad ministerial o judicial, entonces, comprende aseguramiento y decomiso.

Coincido en este sentido que es una norma procesal, como una hipótesis procesal y, por lo tanto, en este sentido, coincido con el Ministro Medina Mora, que en esta parte no estaban facultados los Estados para regular esta situación, ni aun so pretexto o excusa de contemplar una hipótesis no prevista, porque si —precisamente— la intención y la exposición de motivos del Código Nacional de Procedimientos Penales es unificar y no sobrerregular, entonces, el fin pretendido no nos lleva a eso.

En conclusión: considero que hasta ahora los asuntos que hemos examinado han estado examinados en función de que, efectivamente eran normas procedimentales y ahí no había problema; el primer problema se presentó con el asunto anterior de la ley orgánica, —de la ponencia del Ministro Pérez Dayán— en

donde el Ministro Laynez precisó que era parte de una ley orgánica y que esa parte se tenía que evitar; lo que sí lo contempla, además la exposición de motivos, donde dice que las legislaciones locales tendrán que emitir las leyes orgánicas, los manuales, los protocolos, que permitan implementar este Código Nacional de Procedimientos Penales, y este sería el segundo caso, y es lo que va a ir delimitando el conocimiento de los que siguen.

Entonces, precisamente el análisis de cada norma que se ponga a consideración en la acción, se tendría que analizar bajo estos parámetros. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. He votado los precedentes sobre un marco conceptual idéntico con el que voy a votar este asunto y que coinciden en gran medida con lo que expuso el señor Ministro Medina Mora y, por ello, adelanto que estoy a favor del proyecto.

En primer lugar, me parece que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), es extraordinariamente claro. Faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procedimental penal; y esto quiere decir dos cosas: Primero, que no es sólo la materia procesal, sino la materia procedimental que es bastante más amplia que la procesal; y segundo, que la materia procedimental penal está alejada o vedada la competencia a los Estados porque es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión; y al ser una competencia exclusiva no puede haber competencia residual de los Estados ni aplicación

del artículo 124 constitucional. El 124 constitucional dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. *A contrario sensu*, si están expresamente atribuidas a los poderes federales, no pueden ser ejercidas por los Estados; de tal manera que, —en mi opinión— aquí no puede haber una competencia residual de los Estados, lo que es materia procedimental penal está ajena a la competencia de los Estados por mandato expreso de la Constitución.

Un segundo problema es cómo entendemos el artículo octavo transitorio del código nacional, en donde se ha dicho qué contenido le vamos a dar a esta atribución de legislación complementaria, cuando este octavo transitorio dice que “las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento”. Y se han expresado algunas opiniones de que esto es una especie de supletoriedad. No lo creo así. Si el legislador hubiera querido hacer supletorias las leyes locales, lo hubiera dicho expresamente. La supletoriedad es un concepto, una institución ampliamente utilizada por todas las leyes procesales en nuestro país desde tiempos muy añejos; de tal manera que, si lo que se quería decir es que en todo lo no previsto por el código nacional se estaría a lo que marcan los códigos locales, el legislador lo hubiera dicho expresamente. Creo que no se refiere a esto, —desde mi punto de vista— cuando se habla de normatividad complementaria, —para mí— tiene dos sentidos: 1. Aquello que es indispensable para la ejecución e implementación del nuevo sistema que, prácticamente son facultades de tipo orgánico; y 2. Aquellas atribuciones que el propio código nacional delega o reserva a los Estados. Fuera de este ámbito, me parece que no

hay posibilidad de que los Estados tengan facultad en materia procedimental penal.

Por ello, creo que estos artículos exceden el ámbito competencial de los Estados y, consecuentemente, consistente como voté los asuntos anteriores y a partir de este marco conceptual, estaré con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Al igual que lo ha hecho el señor Ministro Medina Mora, no asistí a la sesión en la que se comenzó a estudiar esta acción de inconstitucionalidad, sin embargo, me impuse de los muy interesantes y profundos argumentos que se han dado en torno a la complementariedad de las normas, y el efecto específico que produce esto cuando las Legislaturas locales hacen uso de las facultades que como corresponde para sus propios procedimientos pudieran pensar todavía tienen consideradas dentro de su ámbito de competencia y terminan por encontrar una colisión posible con el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Las primera evidencia que me lleva al estudio de este asunto es que, nuevamente, se comprueba que toda ley es perfectible, esto es, independientemente del ánimo unificador que haya tenido el Congreso al establecer un Código Nacional de Procedimientos Penales, es evidente que cuando se tiene éste ya en concreto y los posibles conflictos que se dan en cuanto a su aplicación, los Congresos encuentran algunas otras hipótesis no comprendidas en los códigos, pero necesariamente sujetas de una regulación.

Esto es, el aspecto central que advierto en la comparación de unos y otros artículos: los expedidos por el Código Nacional de Procedimientos Penales en materia de decomisos y aseguramientos, y los que llevó a cabo el Congreso del Estado de Quintana Roo; probablemente en alguna circunstancia un tanto cuanto diferenciada, y lo expreso así, pues no obstante haber hecho la declaratoria de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, posteriormente reguló una serie de disposiciones, necesariamente vinculadas con el procedimiento, pero que vienen a dar con texto, estructura y seguridad jurídica a todos.

Por eso es que, –desde la participación que estoy teniendo– manifestaba una contrariedad y el reconocimiento a que la ley siempre es perfectible. Cómo podría decir que porque se haya legislado de manera más detallada una serie de aspectos en el código local, esto nos llevará a entender que resulta inconstitucional, sólo bajo la estricta observancia de que todo lo procedimental debe quedar estrictamente regulado por el código correspondiente y el Congreso de la Unión.

¿Qué pasa cuando los Estados –como en este caso– encuentran otro tipo de hipótesis no contempladas en el código nacional, pero que van a ser motivo de pronunciamiento de todos los días por los jueces? Pues requieren de lo que llamamos entonces complementariedad, simplemente, tratándose de sustancias nocivas o peligrosas, el código local en el Congreso, determinó algo que le permite al juez tener una pauta que nos dé seguridad jurídica de qué es lo que va a hacer.

¿A qué me lleva todo esto? Bueno, que la complementariedad debe tener necesariamente un sentido, y si bien quisiera yo entender de manera absoluta que se quiso entregar al legislador

federal la rectoría general y hasta lo más posiblemente detallada del Código Nacional de Procedimientos Penales, hay muchos otros casos que nos demuestran que en el camino se quedaron muchas otras figuras, que también tendrían que haber sido motivo de reflexión, y es en donde encuentro una pauta para que las codificaciones, las legislaciones estatales, puedan poner un remedio y entregar reglas a los operadores jurídicos, a efecto de encontrar soluciones inmediatas.

Y esto me lleva simplemente entonces a revisar el contenido de los agravios de esta acción de inconstitucionalidad, que con toda concreción el accionante –la Procuradora General de la República– ha venido precisando, y me parece que esos serían en los que tendríamos simplemente que pronunciarnos por el hecho de que el Código Nacional de Procedimientos Penales no haya contemplado una determinada forma de actuar tratándose de determinadas circunstancias, ya en sí mismo esto explica que está violando un compromiso el Congreso de no legislar en una materia que necesariamente debe tener una respuesta; por eso, entonces, me parece que declarar de manera absoluta sobre sólo la base de que todo el tema de la codificación corresponde al Congreso de la Unión dejando de lado situaciones claras que se presentan todos los días en los procesos, implicaría quitar seguridad jurídica, pues no sabríamos –en realidad– qué es lo que se tendría que hacer cuando cada una de esta hipótesis en específico se presente.

Creo entonces que la complementariedad supone exactamente lo que aquí se dijo: agregar lo que le falta, y agregar lo que le falta también se entiende que los Congresos locales puedan recoger a través de sus procedimientos respectivos, puedan encontrar en la necesidad de legislar y darnos una específica norma, una regla de actuación para tener la certeza de qué es lo que se va a

hacer. Por tanto, entonces me pronunciaría por no entender de manera absoluta la imposibilidad de los Congresos para poder legislar en todo aquello que no haya tocado ya el Código Nacional de Procedimientos Penales y que considere necesario para la adecuada y funcional impartición de justicia.

En esa medida creo que los artículos cuestionados contienen argumentos no sostenidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales pero que, en el momento de su aplicación, requerirán de una norma que oriente una decisión. Es por ello que, yo reorientaría –por lo menos mi concepto– respecto de esta acción de inconstitucionalidad a el aspecto total y absolutamente específico del argumento hecho valer por la Procuraduría, y no sólo me sostendría en el criterio de que todo aquello que se denomine “procedimiento” corresponde exclusivamente al código nacional con un artículo transitorio que –de alguna manera– permitió entender que, si bien el producto final del código nacional pudiera haber entendido la inmensa mayoría de la problemática que nos genera un proceso, habrá muchas otras que se detecten en el camino y que los Congresos en la vida de la complementariedad podrán hacer; cuando el Código Nacional de Procedimientos Penales las recoja y las lleve, y las traduzca uniformemente a todos, entenderemos que éstas dejaran de tener utilidad; mientras esto no suceda, me quedaría con que el criterio de complementariedad supone eso: alcanzar el objetivo acomodando aquello que no se tiene y que corresponde, en todo caso, a los Congresos de los Estados, pues las necesidades que deben suplir en esta medida tienen que ser necesariamente resueltas con un texto estricto, producto de un acto legislativo. Es cuanto señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que no tenemos o no existe ninguna duda de parte de los miembros de este Pleno en que la Constitución Federal señaló, como una facultad en el artículo 73 del Congreso Federal, de expedir la legislación única en materia procedimental penal, creo que ese no es problema, es textual, es claro, no hay duda en esta facultad.

Donde persiste la duda es cuáles son los bordes, las fronteras o el contenido de la materia procedimental penal, porque –en mi opinión y aun reconociendo que es más amplia que la materia procesal o del proceso penal en sí– también existe el riesgo de considerar que todo, absolutamente, entra en la materia procedimental, y de ser el caso, me llamó mucho la atención cómo la Ministra Norma trajo a colación la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Abandonados y Decomisados del Estado de Quintana Roo, en esa tesitura pues sería inconstitucional toda la ley, y déjenme decirles por qué, porque sin haberla visto y presumiendo que es muy similar a la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, ahí se prevé qué pasa –por ejemplo– cuando se aseguran bienes que son perecederos, cómo se aseguran y cómo se pueden vender, inclusive, enajenar a pesar de que todavía no hay una sentencia que lleve a un decomiso, ¿por qué?, porque no se puede mantener por mucho tiempo, por dar un ejemplo.

En ese sentido, creo que dentro de las dificultades que desde la primera acción en este tipo, –lo dije y se ha sostenido aquí– claro que no es un tema fácil tejer con la finura en cada caso, y cada caso nos va a aportar un gran reto, eso creo que es la labor de este Tribunal.

Para mí, todo aquello que no impacte en el proceso penal –que fue la idea de tener un proceso penal único en el país–, todo lo que no impacte con la etapa de investigación, facultades del ministerio público, las facultades del juez de control, las audiencias previstas en el nuevo proceso penal acusatorio, la oralidad y los demás principios del procedimiento penal acusatorio, el juicio en sí, las medidas alternas, las salidas alternas, la sentencia y la ejecución, todo lo que no impacte de manera negativa y que legislen las Legislaturas no tiene por qué –en mi punto de vista– ser declarado inconstitucional.

En ese sentido, en los dos artículos –y lo decía desde mi primera intervención– independientemente de la complementariedad del artículo octavo, en ese sentido, el que una Legislatura local señale que el juez –como lo dice el código nacional único, el decomiso como pena–, una vez que ya se pagó la reparación del daño a la víctima, y que diga: después descuento los gastos de administración, que estoy seguro que están en esa ley porque así debe de ser, hay que recordar que estos órganos de las entidades federativas como el federal, tienen un aseguramiento, incurren en gastos que, formalmente después de la enajenación de los bienes decomisados entran a su patrimonio para resarcirse de tener que mantener en buen estado el automóvil decomisado, la camioneta decomisada, la avioneta decomisada, en fin, todo lo que tienen que hacer durante el aseguramiento como en el momento del decomiso y la enajenación.

Entonces, en ese sentido, –yo lo decía– una vez que se dio –di el ejemplo del decomiso– y que se enajenan los bienes, ese numerario entra al patrimonio de las entidades federativas, y que la entidad federativa diga: cobra los gastos de administración en que incurrió el organismo conforme a la Ley para la

Administración de Bienes Asegurados, Abandonados y Decomisados local, y después se distribuya, –como lo está señalando–; me parece que no impacta en lo más mínimo en la idea, en el espíritu y en lo plasmado en toda la legislación procesal que tiene el código único, y si no, de sostenerse lo contrario señores, pues entonces el Código Nacional de Procedimientos Penales va a tener que ser un código de doscientas páginas para que entonces prevea en absoluto todas estas consideraciones, como la que mencionó la Ministra en el segundo párrafo del artículo 46.

En ese sentido, no veo cómo estos dos artículos impacten en el nuevo sistema penal acusatorio desde su fase de investigación hasta la ejecución de sanciones, y no vería motivo para declarar la inconstitucionalidad. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Gutiérrez por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Ya esto lo mencioné en la sesión anterior, pero lo mencionó y lo recogió –creo que de manera exacta– el Ministro Zaldívar, suscribo todo lo que dijo él en cuanto a las competencias federales. Ahora, me parece que hay ciertos temas: primero, la duda de qué hacer ante una laguna; lagunas van a haber, pero creo que el punto es ¿quién debe de subsanar esas lagunas?, es la pregunta que nos debemos estar haciendo y, en este caso, creo que quien debe de sancionar las lagunas es el legislador federal porque es materia exclusiva de la Federación, y no verlo como una norma donde exista una regla residual, y las lagunas las va a llenar el legislador local. Aquí puede haber lagunas, pero la pregunta puntual es ¿y quién tiene

competencia para subsanarlas? Desde mi punto de vista, es el legislador federal.

Ahora, en la implementación de las normas, los Ejecutivos locales van a hacer cosas, es decir, van a tener que implementar cosas, van a tener que administrar recursos, efectivamente, y eso tradicionalmente en las materias que son de competencia federal se soluciona mediante acuerdos de colaboración, donde los ejecutivos realizan cosas, hacen cosas al amparo de una ley federal en un acto de colaboración con el órgano competente a nivel federal.

En ese sentido, me parece que se presentan estas dos vertientes pero no las veo difíciles de solucionar desde un punto de vista competencial; me parece que guarda armonía la ley, no creo que ésta que es una norma nacional, las normas nacionales típicamente tienen reglas donde distribuyen competencias, en ésta tiene una característica muy *sui generis*, la competencia es única y no hay regla de distribución de competencia.

En ese sentido, estoy con el proyecto, creo que lo resuelve de manera muy adecuada el proyecto y mi voto es a favor. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Quiero insistir en el punto, el tema de complementariedad es un segundo paso. Primero. El legislador nacional –el Congreso de la Unión– tiene facultades procedimentales, el propio legislador permitió a los legisladores de los Estados establecer reglas complementarias y no se ha

definido aquí qué es lo complementario; pero me parece muy complicado decir: que a cuento de lo procedimental, los legisladores locales no pueden establecer penas y medidas de seguridad, de verdad ¿vamos a considerar a las penas y medidas de seguridad bajo el criterio procedimental? Esta es la pregunta que me hago.

Es decir ¿el legislador nacional puede, en consecuencia, en los códigos nacionales de procedimientos, establecer las penas respecto de los códigos penales? Este es el problema central, si vamos a admitir que eso forma parte de lo procedimental, bueno eso —desde luego— no lo podría admitir, me parece que es un desbordamiento del tema, porque aquí lo que estamos diciendo —y me parece que es otra cosa— el decomiso está establecido en Quintana Roo como pena y medida de seguridad, no está establecido el decomiso como medida de aseguramiento dentro del proceso. Pregunto nuevamente ¿es procedimental el decomiso o es sustantivo? Porque si es procedimental, pues parecería una cosa un poco atípica, pero podría legislar respecto del Congreso, pero si el decomiso como está previsto es una pena, no hay competencia y no tiene nada que ver con la complementariedad, la complementariedad es una materia procesal, la otra es una materia sustantiva.

Creo entonces que decir: que a cuento de lo procedimental que es la expresión que está en el artículo 73, fracción I, inciso c), se pueden establecer estas cosas, por eso yo decía, es prácticamente como sellar el Código Nacional de Procedimientos Penales y decir: bajo esa categoría puede entrar cualquier cosa, inclusive, lo que se refiera a las penas y las medidas de seguridad o cualquier otro de los elementos del artículo 21 del código penal, en este caso de Quintana Roo, y eso también

forma parte de lo que puede hacer y lo que el Congreso de la Unión y no pueden hacer las Legislaturas de los Estados.

Por eso, más que meterme con un tema de complementariedad —parece no tiene que ver— es un tema de la condición residual, y, efectivamente, parte del 124 ¿por qué parte del 124? Pues porque si el Congreso de la Unión sólo puede legislar en materia procedimental y las penas y medidas de seguridad no son procedimentales —a menos que queramos adoptar ese criterio—, en consecuencia, le corresponde al Congreso de cada entidad federativa, definir qué penas les corresponden a los delitos, y aquí es importante analizar también el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 para efectos de ver cómo ahí sí el Congreso de la Unión puede establecer las penas respecto de ciertos delitos, pero me parece que no tiene competencias para establecer las penas de cualquier delito que se cometan en el Estado de Quintana Roo y no se refiera a trata de personas, secuestro, etcétera, los que están ahí previstos.

Creo —insisto— que sostener este criterio nos lleva a un desbordamiento total del Código Nacional de Procedimientos Penales porque el Congreso va acabar definiendo, no sólo la parte procedimental, sino la parte sustantiva, que es —a mí— el tema que francamente me preocupa en este mismo caso, y no estoy metiéndome con complementariedad. La complementariedad se da para las Legislaturas de los Estados, respecto de que haya legislado en Congreso de la Unión, y además, en una de las intervenciones últimas, no creo que sea ésta una ley de bases, que es una cosa completamente distinta, esto lo que está diciendo es: tienes la posibilidad de complementar, creo que entre bases, como tenemos —sobre todo— en las fracciones que tienen literal en la del XXIX del

artículo 73 a este sistema, creo que hay unas diferencias de suma importancia. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que aquí hay que hacer una distinción: una cuestión es la facultad que tienen las Legislaturas de los Estados para fijar el decomiso como pena; eso creo que no está a discusión en este tema; los artículos que estamos viendo no están regulando el decomiso como sanción a determinado tipo de delitos, esto obviamente no es procedimental, es sustantivo; lo que están regulando estos preceptos es la ejecución de la sanción o los aspectos procedimentales del decomiso.

Creo que son —respetuosamente— dos cosas distintas, por supuesto que en el voto que emitiré, no implica que suscriba que en el código procedimental se puedan llevar a cabo una cantidad de normas que no tengan contenido procedimental y *per se* sean constitucionales, yendo al absurdo, regulan un juicio de arrendamiento inmobiliario, obviamente eso no podría ser constitucional, pero me parece que lo que se está haciendo en los artículos —que estamos analizando— es un contenido procedimental.

Y otro problema es: si hay temas que los jueces tengan que ver o no, si hay problemas prácticos o no problemas prácticos, si el legislador federal legisló bien o mal, porque entonces parece el que se ejecute una legislación a juicio de nosotros, incompleta o con falta de técnicas, esto implica despojar de su competencia al Congreso de la Unión, ¿esto implica convertir

en concurrente una facultad exclusiva?, esto yo no lo podría suscribir.

Por supuesto que acepto que no todo lo que tenga el Código Nacional de Procedimientos Penales es constitucional y que habrá temas en los cuales pudiera darse el caso en que está desbordando su competencia o habrá algunos artículos que seguramente tendremos casos con posibilidad donde se hacen valer algunas otras causales de inconstitucionalidad de partes del Código Nacional de Procedimientos Penales o habrá otras leyes que probablemente puedan estar afectadas de inconstitucionalidad o no.

Creo que el tema son estos dos artículos en concreto. No me parece que tenga que ver con la facultad de los Estados para fijar penas, porque —reitero— la facultad de fijar el decomiso como pena no se está tocando en lo más mínimo, sino solamente los aspectos procedimentales o de ejecución de esta sanción. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Al respecto coincido con lo que dice el Ministro Zaldívar, en el sentido de que no estamos analizando una norma que establezca el decomiso como pena, estamos viendo cómo se va a dar el tratamiento de los objetos.

El decomiso es una vez que se declara la sentencia ejecutoriada, lo que están diciendo los artículos, están en relación al aseguramiento. Lo único que al final establecen —el destino de los bienes decomisados que se enajenen— es hacia qué

instituciones se van a dar, y también coincido en el sentido de que al margen de que el Código Nacional de Procedimientos Penales pueda ser perfectible, no considero que esto le otorgue facultad a las entidades federativas para que legislen cuestiones procedimentales aún no observadas por el legislador federal, porque entonces romperíamos la finalidad del establecimiento del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ahora, lo que decía el Ministro Cossío, —que no hemos definido lo de la complementariedad—. En la exposición de motivos dice en qué va a consistir: en establecer leyes sustantivas, administrativas, de tipo orgánico, manuales de protocolo, para que se haga viable ésta.

Sé que no es exactamente una definición que nos pudiera llevar a establecer esta sí o esta no, a lo que voy es esto: insisto que lo que se tiene que definir es el carácter de la norma, si la norma es procedimental los Estados no pueden legislar; si las normas no contienen aspectos procedimentales, sino en función de la implementación de lo procedimental; entonces, sería viable que se emitieran pero, en el caso concreto, —que estamos analizando— lo referente a la forma en que se va a tratar por las autoridades antes del decomiso es aseguramiento dentro de un proceso, esto es norma procedimental, por lo tanto, los Estados no lo pueden legislar.

En la parte final, que es donde digo que el fin que se le dé al destino, yo ahí sí podría diferir, porque el fin de la enajenación de los bienes decomisados es una cuestión que lo pueden regular los Estados atendiendo a sus propias leyes administrativas, que en el caso es la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Abandonados y Decomisados del Estado de Quintana Roo, y que lo establece exactamente igual, y que en

esta ley también se hace mención al Código Nacional de Procedimientos Penales; puede ser una falta de técnica legislativa que el Estado de Quintana Roo haya reproducido lo que dice el artículo 76 de su Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Abandonados y Decomisados en una porción del artículo que analizamos.

Si se considera que se deben anular los dos artículos, estaría de acuerdo con la precisión de que se anule en su totalidad, pero que esta parte está regulada por una ley diversa, como es la ley, porque si no, daríamos entender –como dice el Ministro Laynez– que hasta la propia Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Abandonados y Decomisados –que es una disposición administrativa– sería inconstitucional; entonces, repitió el legislador lo que puso en el código penal repitió lo que puso en la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Abandonados y Decomisados; pero está previsto en una ley administrativa, precisamente para establecer los fines a los que se van a destinar el producto de los bienes decomisados y que, además, es una cuestión –como lo dije anteriormente– que está en relación con delitos locales, no federales; por lo tanto, puede ser materia de cada entidad federativa el destino que se va a dar al numerario que se obtenga por la enajenación de esos bienes decomisados, y que están previstos –como decía el Ministro Laynez– tanto en Quintana Roo como a nivel federal en una ley de carácter administrativo. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señora Ministra Luna por favor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. El día de ayer le había pedido muy atentamente que no se votara este asunto justamente porque habían surgido una

serie de dudas que ahora se están discutiendo y creo que es muy sano que esto se haya realizado, le agradezco mucho que nos haya permitido que se prolongara la discusión de este asunto.

Estuve investigando, estuve viendo las participaciones de la señora Ministra y de los compañeros –del día de ayer– y con base en eso estuvimos realizando una serie de análisis del propio código nacional. Yo partiría de una situación específica en la que coincido con lo dicho por la Ministra Piña, lo primero que tendríamos que analizar es el tipo de norma; la norma es procedimental o procesal, o no; creo que eso es lo primero de lo que tenemos que partir.

Si la norma es procesal, entonces hay que determinar si esta norma está bajo la competencia de quién. Si leemos los artículos 45 y 46, no me cabe la menor duda que las normas son de carácter procesal porque nos está diciendo cuál es el procedimiento a seguir con los bienes decomisados o asegurados; entonces, ¿estamos en una norma procesal? Sí estamos en esa.

Ahora me voy a referir a lo que está señalándose en que si será distribuido en partes iguales. Lo que sucede es que aquí lo que se está determinando es ¿qué se va a hacer con los bienes?, se van a rematar, no se van a rematar, qué se va a hacer con el dinero de ese remate, pero quiero hacer una aclaración primero: los artículos 45 y 46 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, están publicados en un decreto de veinticuatro de julio de dos mil quince, y el código nacional se publicó en marzo dos mil catorce, y tuvo su última reforma en dos mil dieciséis.

Se supone que la reforma que está haciendo el Estado de Quintana Roo es en función del código nacional que ahora tenemos; entonces, —por principio de cuentas— ¿estamos o no en presencia de una norma procesal?, yo digo sí, es una norma procesal. ¿Estamos o no en presencia de facultades del Congreso de la Unión en términos del inciso a) de la fracción XXI?, yo digo que no, porque no estamos delimitando ningún tipo penal, no estamos haciendo ninguna delimitación de esa naturaleza, estamos diciendo cuál es el procedimiento a seguir para bienes decomisados o asegurados; ¿entonces en qué supuesto estamos? En el artículo 73, fracción XXI, inciso c), ¿y qué nos dice ese artículo?, pues nos dice que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión el expedir la ley única en materia procesal penal; entonces creo que aquí tenemos una situación que no podemos perder de vista, la competencia es exclusiva del Congreso de la Unión, y la idea es que existe un solo Código Nacional de Procedimientos Penales.

¿Cuál fue la finalidad de esto? Si vemos la exposición de motivos, la finalidad de la expedición de este Código Nacional de Procedimientos Penales fue que existiera una uniformidad en los procedimientos penales o en los procesos penales que se lleven a nivel nacional, en toda la República, tan es así que vemos el código nacional y nos dice que: “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”, dice: “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”

Creo que aquí hay una situación que tenemos que tomar en consideración muy importante. Como que nuestra formación federalista ha tenido mucho la idea de que siempre estamos en la división de procedimientos de carácter penal si se trata de delitos del orden federal, o si se trata de delitos del orden local, y tenemos muy presente que cuando estamos en presencia de los primeros, pues estábamos acostumbrados a utilizar el Código Federal de Procedimientos Penales, y si estábamos en presencia de los segundos, pues lo que ocupábamos eran los códigos de procedimientos penales de cualquiera de los Estados donde se hubiera cometido el delito, entonces teníamos como muy presente esa división.

¿Cuál es la idea de este código? Se acabaron los códigos de procedimientos penales de los Estado, hay uno solo para toda la República, para delitos federales y para delitos locales; entonces, eso —para mí— es una situación muy importante, la idea de unificación que tuvo la expedición de este código; entonces, pues todo aquello que sea procesal es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, y coincido con lo dicho por el señor Ministro Zaldívar, la señora Ministra Piña, y algunos de los otros señores Ministros, —perdón si no recuerdo exactamente quién más lo dijo—: no hay concurrencia de facultades, ni hay facultades residuales para los Estados, no existe esa posibilidad.

Lo único que no está estableciendo el artículo Octavo Transitorio “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 —fíjense— a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento”.

Entonces ¿qué es lo que nos está diciendo? No te estoy dando una facultad residual, ni te estoy dando una facultad concurrente para que lo que no se me ocurrió lo hagas tú, ni te estoy diciendo que en un momento dado tenemos facultades similares para que legisles en determinadas materias, no; te dice: definitivamente no, el código es el único, y yo –Congreso de la Unión– soy el único que cuenta con la facultad para poder legislar en esta materia.

Entonces, ¿qué debemos entender por esa facultad complementaria que se determina en el artículo octavo transitorio? Fíjense que no está diciendo: para que determines en tus códigos lo que me faltó o para que complementes o para lo que sea, no está diciendo eso, está diciendo: para que reformes todas aquellas leyes que tienen alguna relación con la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales y que –de alguna manera– lo van hacer aplicable.

Ahora, la primera pregunta es ¿quién define qué es lo complementario? ¿Lo hace cada entidad o lo hace la Federación a su leal saber y entender? Pues si es así, vamos a caer en que cada quien va a entender una forma de complementariedad distinta, unos lo van a entender como facultad residual, otros como facultad concurrente, otros otro tipo de facultades y, al final de cuentas, la razón de ser del Código Nacional de Procedimientos Penales se va a perder; entonces, deja de haber un código nacional único de procedimientos penales.

Entonces, la idea –creo– no es correr ese riesgo, la pregunta es entonces ¿quién define qué es la complementariedad? De la lectura que hicimos al código, llegamos a la siguiente conclusión: la complementariedad se advierte del propio código. Si el código es único, si no hay facultad residual y no hay facultad concurrente

y solamente el Congreso de la Unión tiene, y no es que si algo se le olvidó o algo se puede mejorar o perfeccionar, lo va a hacer la Federación o lo va a hacer algunos de los Estados; entonces, nos dimos a la tarea de leer muchos artículos del código y encontramos una situación.

La idea es, que es el propio código el que está determinando de qué manera se lleva a cabo esta complementariedad, y esta determinación del propio código es el que dice –de alguna forma precisa– que otras leyes son las que participan en su aplicación, pero eso lo establece el propio código, y lo establece de manera explícita y en ocasiones de manera implícita. Y voy a citarles unos ejemplos para determinar cuándo es de manera explícita y cuándo de manera implícita. El artículo 50, dice: “Acceso a las carpetas digitales. Las partes siempre tendrán acceso al contenido de las carpetas digitales consistente en los registros de las audiencias y complementarios. Dichos registros también podrán ser consultados por terceros cuando dieran cuenta de actuaciones que fueren públicas, salvo que durante el proceso el Órgano jurisdiccional restrinja el acceso para evitar que se afecte su normal sustanciación, el principio de presunción de inocencia o los derechos a la privacidad o a la intimidad de las partes, o bien, –fíjense, aquí es donde creo viene la determinación del código de que aquí hay un problema de complementariedad, cuando dice– se encuentre expresamente prohibido en la ley de la materia”. ¿Cuál es la ley de la materia? La ley de transparencia.

Entonces, por qué dice el artículo octavo que la complementariedad es precisamente para que se haga la reforma de las leyes que las entidades federativas o la Federación estime que deben hacerse complementarias para la implementación del código. Esta es una ley que debe reformarse ¿para qué? Para

hacer efectivo el artículo 50 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Pero –les decía– también pudiera ser implícita.

El artículo 250 del Código Nacional de Procedimientos Penales, – que es uno de los que estamos señalando ahora referidos al artículo 45 impugnado– nos está estableciendo el procedimiento del decomiso, y nos dice: “Decomiso. La autoridad judicial mediante sentencia en el proceso penal correspondiente, podrá decretar el decomiso”, en tales circunstancias. “El numerario decomisado y los recursos que se obtengan por la enajenación de los bienes decomisados, una vez satisfecha la reparación a la víctima, serán entregados en partes iguales al Poder Judicial, a la Procuraduría, a la Secretaría de Salud y al fondo previsto en la Ley General de Víctimas.” Entonces, ¿qué es lo que está sucediendo aquí? Que nos está diciendo que –de alguna manera– si en el código nacional se está determinando cuáles van a ser los destinos de los bienes decomisados, nos está diciendo que tienen que reformar sus leyes el Poder Judicial, la Procuraduría, la Secretaría de Salud, para determinar cómo y quién va a tener las facultades para la integración de ese fondo; aquí hay una facultad y hay una determinación del propio código para que se complementen estas leyes que son totalmente distintas y se haga efectiva la aplicación del código nacional. ¿A qué equivale esto? A una habilitación que está haciendo el artículo octavo para que reformen, pero no está diciendo: “hagan lo que le faltó, no; hagan viable, hagan que el código sea aplicable”. ¿Cómo va ser el código aplicable? Va a ser el código aplicable cuando lo que el mismo código te señala, sea necesario que reformes las leyes que –de alguna manera– dan facultades, establecen regulación, establecen competencias para poder determinar que, para que se lleve a cabo la aplicación de ese artículo existan las facultades respectivas y la regulación

correspondiente en la ley relacionada con esto para hacerla aplicable. Así entiendo la complementariedad a que se refiere el artículo octavo, no la entiendo en el fin de decir: es complementario por si algo se le olvidó no; es complementario porque tienes que reformar tu sistema jurídico para hacerlo viable, para dar competencia en las leyes que se necesita, que bien pueden ser leyes orgánicas de la Procuraduría, para darles competencia a los procuradores, a los agentes del ministerio público y hacer efectivo lo que el código nacional dice, leyes que prevén delitos especiales, –por ejemplo– el de trata de personas, el secuestro; bueno, pues esas leyes especiales que están regulando en materia sustantiva estos delitos en algún momento existen determinadas relaciones, y les voy a leer como ejemplos algunos otros artículos donde se está determinando lo que diga la ley correspondiente, lo que diga la ley de la materia o donde se establece determinada facultad implícita para poder llevar a cabo una situación procesal establecida por el código; entonces, puede ser también –por ejemplo– leyes de otras disciplinas, como puede ser la ley de transparencia, la ley de salud, la ley de protección a víctimas; entonces, sobre esa base, si se trata el código nacional del procedimiento único para delitos federales y locales, la idea fundamental es que no hay facultades para los congresos locales de regular de ninguna manera; lo único que tenemos primero que establecer es norma procesal, sí lo es, entonces es facultad exclusiva del Congreso de la Unión; no es norma procesal, entonces estamos hablando de otra situación, pero si es una norma procesal establecida en el código nacional, bueno, pues no hay facultad alguna del Congreso y la única manera de complementariedad es en función de hacerlo viable, de hacerlo aplicable.

Les hablaba del artículo 150, pero hay muchísimos artículos más, por ejemplo, nos dice el artículo 20: “Para determinar la

competencia territorial de los Órganos jurisdiccionales federales o locales, según corresponda, se observarán las siguientes reglas: III. Cuando el hecho punible sea del orden federal pero exista competencia concurrente, deberán conocer los Órganos jurisdiccionales del fuero común, en los términos que dispongan las leyes”.

Entonces, ¿a qué se refiere la complementariedad? A que las leyes que –de alguna manera– están establecidas para regular esta situación, son las que hay que adaptar para que esta facción sea viable, pero no quiere decir –de ninguna manera– que se va a suplir en la facultad única y exclusiva del Congreso de la Unión. Entonces, por esas razones, –en lo personal– en este caso concreto, me da la impresión de que no encuentro ninguna situación en la que se establezca la posibilidad de que la legislación del Estado de Quintana Roo tuviera que legislar en esta materia, está legislando el código nacional; el código nacional tiene aplicación para delitos locales y delitos federales, y legislar o procedimentalmente es competencia exclusiva del Congreso de la Unión. Por esas razones, estaré con el proyecto, y en todo caso, haría un voto concurrente para lo que —en mi opinión— considero consiste la complementariedad como facultad de las autoridades federales y locales en esta materia. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Vamos a un pequeño receso y regresando terminamos la discusión para votar este asunto.

**(SE DECRETO UN RECESO A LAS 13:10 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Por favor señor Ministro Pérez Dayán tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Seré muy breve. De verdad las reflexiones que se han dado en relación con la complementariedad y la posibilidad que los Congresos conserven o no facultades para agregar información al contenido regulatorio, genera dudas —desde luego, esto lo comparto—.

Dada esta circunstancia quisiera entonces reconducir una reflexión del propio artículo octavo transitorio, que es el que nos da esta primera oportunidad de acercamiento para entender exactamente en dónde anda la facultad del Congreso de Quintana Roo para poder hacer alguna modificación, —insisto— el Estado de Quintana Roo hizo la declaración de inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales el diez de abril de dos mil catorce, comenté, a su vez, que este decreto es de veinticuatro de julio de dos mil quince, esto significa que a partir de conocer el contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales, interpretando su artículo octavo, la legislación local dijo: “haré todo lo necesario para que esto sea viable”.

Si estamos entonces discutiendo sobre el tema de la complementariedad y este concepto no alcanza a resolver cuál es un aspecto competencial propio de uno y otro, —insisto— sólo es correr el entendimiento de este artículo a lo que el propio precepto establece. Dice: “Artículo Octavo. 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 —y creo que aquí está lo que importa de la discusión— para la

implementación de este ordenamiento”. Esta es casi una facultad reglamentaria: “lo necesario para la implementación de este ordenamiento”.

Desafortunadamente el artículo octavo viene seguido de una expresión que dice: “Legislación complementaria”. Una nueva técnica legislativa lleva a que a cada artículo se le pone un pequeño extracto de lo que trata su contenido esencial.

Lo cierto es que, esto así visto, realmente no parece una normatividad complementaria, lo único que dice es: “deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento” ¿Y qué quiere decir implementar? Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas o procesos para ejecutar o hacer viable algo. ¿A qué lleva esto? Pues a que cada ejercicio comparativo que tengamos aquí por vía de acción de inconstitucionalidad —como lo he propuesto en algunas otras ocasiones— debe llevarnos a entender si lo que el Congreso hizo fue legislar sólo para poder implementar, llevar a cabo, hacerlo viable.

En esa medida, me parece que la expresión en donde el código es cuestionado: “Si se tratare de sustancias nocivas o peligrosas, dicha autoridad podrá disponer, aún antes de declararse su decomiso por sentencia ejecutoria, las medidas de precaución que correspondan, incluida su destrucción, si fuere indispensable.” No está más que haciendo lo que el propio código le ordenó, viable una facultad mayor que es: ¿qué haremos con las sustancias nocivas o peligrosas aun antes de declarar el decomiso? En comparación, podría decir: cuando se establece cómo se va a distribuir el remanente que quede luego de la reparación del daño, al decir que serán para el Poder Judicial del

Estado, la Procuraduría General de Justicia y al fondo previsto en la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, eliminando a la Secretaría de Salud, como lo ordena el código nacional, es evidente que infringió una disposición, ya existente que establece quiénes son quienes habrán de recibir el producto de esos bienes decomisados.

Esto entonces —por lo menos para mí— me lleva a entender que cada ejercicio tiene que ser referenciado a un examen comparativo —como lo he propuesto en alguna otras ocasiones—, sin embargo no ha sido así aceptado, para entender si la finalidad del legislador sólo fue “implementar”; y por implementar no es más que correr exactamente el examen del artículo transitorio, para entender que se trata de poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas o procesos, para ejecutar o hacer viable algo, y sólo así se puede hacer viable, por lo menos ante la falta de regulación del código nacional, difícilmente podría yo decir que es inconstitucional prevenir qué hacer con sustancias nocivas, que de no ser resuelto este problema en el momento, puede generar consecuencias negativas. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Franco por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, procuraré ser muy breve. He escuchado las diferentes posiciones que aquí se han expresado, y me parece que son muy interesantes los puntos de contacto que se dan y las diferencias a partir de esos puntos de contacto; uno de ellos es que todos se han referido a esta facultad única del Congreso en materia procedimental. Consecuentemente, esto establece, por un lado, la facultad exclusiva del Congreso para legislar nacionalmente en

materia procedimental penal. En la otra cara, —como cualquier facultad— en la misma definición está el límite para el Congreso, para legislar nacionalmente, es decir, se tiene que circunscribir estrictamente a lo procedimental.

La expresión “procedimental” no es común y no había sido común en nuestra Constitución, seguramente el Constituyente la incorporó pensando que en nuestra tradición usábamos concepto “proceso” y “procedimiento” para abarcar desde el inicio de la averiguación hasta la conclusión del proceso ante el juez correspondiente, y se usó una expresión —que como bien lo señaló el señor Ministro Zaldívar y la comparto— más amplia que la que podría ser procesal. Al final del día es una interpretación personal, pero creo que es la forma de entender esto.

Ahora bien, lo procedimental necesariamente tiene que entenderse como aquellas reglas del procedimiento que rigen a esta materia, y me voy a quedar aquí, no me voy a meter con el octavo transitorio porque creo que no es necesario, voy a explicar por qué.

Me parece que lo primero que se tiene que hacer, en cada caso concreto, además no creo que éste pueda ser un criterio absoluto general, sino que hay que analizarlo precisamente por ello, es definir —conforme a lo que aquí todos han dicho— si es procedimental o no la norma impugnada. A partir de ahí, si se llega a la conclusión de que no es procedimental, lo otro resulta secundario —en mi opinión—, puesto que estaría en la órbita de los Estados poder legislar en lo que no es procedimental penal.

Ahora bien, he llegado a la conclusión —después de escuchar, y respetando absolutamente, como siempre lo hago, las posiciones que resultan contrarias a la mía— que en estos dos artículos no

existen propiamente, normas procedimentales. El artículo 45 señala claramente: “El destino de los instrumentos o cosas decomisadas”, es decir, ya está partiendo de que ya se actuó procesalmente y el juez determinó el decomiso de los bienes, y después no establece ninguna norma de procedimiento, dice: “se determinará por la autoridad competente, —que es diferente además— primeramente al pago de la reparación del daño a la víctima y la multa en los casos que proceda, los costos de administración y gastos de mantenimiento y conservación de los bienes, y el excedente será distribuido en partes iguales al Poder Judicial del Estado, a la Procuraduría General,” etcétera.

Consecuentemente, puede haber otra ley —como las hay— en donde se establezcan reglas de procedimiento para que se siga esta fase de instrumentación de una determinación procesal que fue la del juez, en donde determinó el decomiso de los bienes.

Y en el artículo 46 se encuentra una situación parecida, consecuentemente, y cumpliendo con mi ofrecimiento de que iba a ser breve, he llegado al convencimiento —he escuchado los argumentos con gran atención— de que estos dos artículos no son en el sentido en que entiendo lo procedimental —insisto, respetaré a quien tenga otra visión de lo procedimental— de los que caen dentro de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia nacional procedimental. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Está a su consideración señores Ministros. Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente, solamente para manifestar que sostendré el proyecto como viene propuesto. En relación con

los temas que se han planteado comparto la interpretación del artículo octavo transitorio, de la expedición del Código Nacional Procedimientos de Penales –como lo señaló el Ministro Zaldívar, la Ministra Luna Ramos–; me parece que ahí no hay una facultad residual para las entidades federativa o, incluso, la Federación, porque recordemos que estamos hablando de un código único nacional para legislar en lo que el código no hubiera abordado; me parece que ese no es el sentido del transitorio, creo que el transitorio habla de un plazo para modificar leyes y normatividad complementaria, no para expedir leyes complementarias al código, y la finalidad de este plazo es que se ajusten esas leyes y esa normatividad complementaria a fin de implementar el propio código nacional.

Por otro lado, tampoco comparto –con todo respeto– la opinión que expresó el Ministro Cossío; me parece que en este caso los preceptos impugnados no regulan la sanción de decomiso, lo que regulan es el destino de los bienes decomisados, la sanción como tal viene regulada en el artículo 21 de la misma ley; y bueno, en relación con los preceptos impugnados, el artículo 45 habla de bienes decomisados y el artículo 46 habla de bienes que no han sido decomisados, –digamos, desde mi punto de vista– son procesales porque establecen cuál es el procedimiento para hacer efectiva esa sanción impuesta que es el decomiso en los casos en que proceda.

Por este motivo, considero que si estos preceptos invaden el ámbito de competencia de la autoridad federal, regulan cuestiones procesales que están reguladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y también como señalaba el Ministro Gutiérrez, si hay alguna laguna, alguna deficiencia o alguna imprecisión, pues el que tiene la competencia para legislar es exclusivamente la autoridad federal y no la de las entidades

federativas. En esa virtud, –insisto– sostendré el proyecto que está puesto a su consideración. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pardo. Finalmente, también –como lo había anunciado, comentado en la sesión anterior– estoy de acuerdo con el proyecto, me parece que esta es una cuestión, en general, que debe acotarse o reducirse en su competencia a la legislación del Congreso de la Unión y, por lo tanto, más allá de los detalles de estas normas legisladas en los Estados, como en este caso Quintana Roo, creo que deben ser exclusivamente materia federal y, por lo tanto, aun cuando pudieran tener alguna deficiencia, pudieran tener alguna necesidad de adecuación posterior el que lo deberá hacer es el Congreso de la Unión –como lo acaba de señalar el Ministro ponente– y, finalmente, si toda esa regulación requiere mayor extensión o se requiere esperar a que se puedan determinar ciertas normas, pues habrá que requerir al Congreso de la Unión a que las expida y, en todo caso, alguna norma muy de carácter administrativo, que no en los códigos como en los que está regulando el código del Estado de Quintana Roo, podría verse alguna cuestión meramente operativa, administrativa, que no es el caso.

Por lo tanto, –para mí– en términos generales, esto es inconstitucional porque excede de la facultad del Congreso local para legislar en esta materia. Si no hay mayores comentarios. Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. En un tema indistinto antes de proceder a la votación, si me permite es que, independientemente del sentido de la votación, el sentido que tome la votación quisiera especificar

respecto a los efectos, en particular, el artículo 6° que se propone, en caso de que se aprobara el proyecto haría un voto concurrente porque me parece que, ni de la lectura del artículo 105 constitucional ni de la ley reglamentaria del 105.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pero lo podemos ver, –con todo respeto señor Ministro Laynez– ahora que veamos lo de los efectos en concreto y podría plantearse alguna cuestión al respecto, si es tan amable señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Correcto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por lo que se refiere a la invalidez de las normas que se están planteando en el proyecto, vamos a tomar una votación, –como ya lo reiteró el señor Ministro Pardo– en los términos en que está planteado el proyecto. Respecto de él, tome la votación señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** En contra y por la validez de ambos preceptos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto y anunciando voto concurrente en relación a la complementariedad.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Por la validez del primer supuesto del artículo 45 y por la invalidez del segundo párrafo de ese artículo, a partir de: “Si se tratare de sustancias nocivas o peligrosas”, y por la invalidez del artículo 46.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el proyecto, anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Para facilitar la votación, en contra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos por lo que se refiere a la propuesta de invalidez del artículo 46 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Y por lo que se refiere al artículo 45, en su porción final, existe una mayoría de seis votos por la invalidez, dado que hubo voto diferenciado de la señora Ministra Piña Hernández, por lo que en ambos casos no se alcanza la votación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No se alcanza la votación y se desestima la propuesta. Queda sin la votación calificada necesaria. En esos términos, habría que retornar el asunto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** No.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No, ¿verdad?

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Se desestima.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No se desecha, se desestima y nada más. No sé si estando desestimado, quisiera usted señalar alguna cuestión señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** No.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ENTONCES, EN ESOS TÉRMINOS QUEDA DETERMINADA LA SUERTE DE ESTA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2015.**

Y dada la hora, damos por terminada la sesión, los convoco a la ordinaria que tendrá lugar el próximo lunes en este recinto a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)**