

Resumen:

Competencias federal y local en secuestro y trata.

[AI 12/2014](#)

Resuelto el 7 de julio de 2015.

Hechos:

El Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 14, fracción I, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el 26 de marzo de 2014.

El Procurador General impugna el artículo 14, fracción I de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Morelos pues aduce que en éste se faculta al Ministerio Público especializado en materia de trata para investigar y perseguir los delitos de trata de personas regulados en el Código Penal estatal, lo cual resulta inconstitucional en tanto que los tipos penales vigentes en esa materia en todo el país son los establecidos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

El Procurador también tilda de inconstitucionales los artículos 93 a 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Morelos, pues considera que regulan cuestiones propias del procedimiento penal y, como tal, se encuentran contemplados en el Código Nacional de Procedimientos Penales, como se advierte de los artículos 227 a 252 de este ordenamiento. Asimismo, aduce que el establecimiento de procedimientos penales que resulten sólo aplicables al Estado de Morelos, hace nugatoria la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c) constitucional, con la que se pretendió el establecimiento de procesos penales homogéneos en todo el país.

Criterios:

Competencia para legislar en materia de trata.

El Tribunal Pleno ya se ha pronunciado sobre la competencia para legislar en materia de trata de personas al analizar las acciones de inconstitucionalidad 26/2012 y 21/2013, por lo que el estudio se hace atendiendo a dichos precedentes.

Señala que la Constitución General, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes en materia de trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. Al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar al respecto; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia

de facultades derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Ahora, la Ley General correspondiente, al distribuir competencias, en el artículo 5 estableció que la Federación tendrá atribuciones para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esa ley, cuando se apliquen las reglas de competencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre que se produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero; en términos del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; el Ministerio Público de la Federación solicite la atracción del asunto; o sean cometidos por la delincuencia organizada. Cuando no se den los supuestos anteriores, el Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos previstos en esa ley.

No obstante, el artículo 9 de la Ley General en materia de Trata establece que en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos ahí contenidos, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, aún en los supuestos de competencia local, para la investigación y el proceso penal serán aplicables supletoriamente a la ley general, las citadas disposiciones federales, por lo que no se deja ningún margen de regulación siquiera de carácter procesal para las entidades federativas.

En estas condiciones, es inconstitucional la fracción I del artículo 14 impugnado, puesto que otorga facultades para “investigar y perseguir” los referidos delitos de trata de personas, establecidos en el Código Penal local, los cuales por mandato constitucional no pueden ser regulados por el estado, pues de manera expresa en la Constitución General se señala que las leyes generales establecerán como mínimo los tipos penales y sus sanciones, por lo que debe declararse la invalidez del precepto impugnado, y en vía de consecuencia, también debe declararse la invalidez de los artículos 148 Bis y 148 Ter del Código Penal a que remite el citado precepto, por las razones anotadas.

Competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia.

Con respecto a los artículos 93 a 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Morelos, el Pleno señala que, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso c) constitucional, cuyo actual contenido se introdujo a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2013, el Congreso de la Unión será 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.

La citada reforma constitucional tiene como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional. Así, se advierte que la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advierte que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra impactan en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

De acuerdo con lo anterior, y según la interpretación realizada por el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2012 y 26/2012, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.

Ahora, el Congreso de la Unión expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016, en los mismos términos del transitorio constitucional. De acuerdo con su artículo 2º, el objeto del Código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, por lo que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Asimismo, las figuras previstas en las normas impugnadas tampoco pueden considerarse normas complementarias que resulten necesarias para la implementación del Código Nacional, en términos del Transitorio Octavo de este ordenamiento, pues están regulando propiamente las técnicas de investigación y no sólo establecen cuestiones instrumentales para su implementación. Ahora, toda vez que como se advierte de su lectura, las normas impugnadas están regulando técnicas de investigación y la cadena de custodia, y no obstante que no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, claramente se refieren a dichos aspectos, los cuales se encuentran reservados al Código Nacional, por lo que invaden la competencia del Congreso de la Unión.

Por tanto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez de los artículos 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 26 de marzo de 2014.