

DEL GOBIERNO FEDERAL
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
54/2012.**

Temas: Procedencia de la acción de inconstitucionalidad; extensión de los efectos de la invalidez de la norma impugnada a una norma posterior no impugnada; y, efectos de la sentencia dictada, todos estos, enfocados a la naturaleza penal de la norma impugnada.

I. Antecedentes.

La Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad y solicitó la invalidez de las siguientes disposiciones del Código Penal para el Estado de Colima¹:

1. El primer párrafo del artículo 10, en la parte que califica como graves los delitos de trata de personas, secuestro y secuestro exprés.
2. El artículo 199 bis del mismo ordenamiento penal, en el que se tipifica el delito de secuestro exprés.

Artículo impugnado del Código Penal para el Estado de Colima	Contenido del artículo	Parte impugnada
10, primer párrafo	Listado de delitos calificados como graves	La que califica como graves los delitos de: Trata de personas Secuestro Secuestro exprés
199 bis	Tipificación del delito de secuestro exprés	El artículo en su totalidad

En esencia, los conceptos de invalidez hechos valer por la Procuradora General de la República, consistían en que el legislador del Estado de Colima era incompetente para legislar sobre las materias de secuestro, secuestro exprés y trata de personas, ya que éstas eran competencia del legislador federal.

II. Resolución del Tribunal Pleno.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil trece, por unanimidad de diez votos², resolvió en el fondo esencialmente que, conforme a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, corresponde de manera exclusiva a la Federación legislar en materia de secuestro y trata de personas y, que el Congreso

¹ Las reformas al Código Penal local se publicaron en el Periódico Oficial del Estado el 8 de septiembre de 2012.

² Estuvo ausente el Ministro Pérez Dayán.

de la Unión, desarrolló está facultad al emitir dos leyes generales: la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 constitucional y, la Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos; leyes en las que estableció los tipos y penas en dichas materias, correspondiéndole a las entidades federativas, únicamente el conocimiento y resolución de dichos delitos, así como la ejecución de sus sanciones, conforme a lo señalado en las propias leyes generales. Las consideraciones que al respecto sostuvo el Tribunal Pleno sobre estos temas fueron retomadas de diversos precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad: a) 25/2011, en la que fue ponente el ministro Pérez Dayán y, en este punto la votación fue por mayoría de diez votos, votó en contra la ministra Luna Ramos; b) 36/2012, en la que fue ponente el ministro Zaldívar Lelo de Larrea y, en este punto la votación fue por unanimidad de once votos; c) 56/2012, en la que fue ponente el ministro Valls Hernández y, la votación en este tema también fue por unanimidad de once votos; y, d) 26/2012, en la que fue ponente el ministro Aguilar Morales y, respecto de la competencia federal en materia de trata de personas la votación fue por mayoría de diez votos, votó en contra la ministra Luna Ramos.

Así, al retomarse las consideraciones de los citados precedentes, este tema de fondo se votó por unanimidad de diez votos y comparto las consideraciones que lo sostienen, sin embargo disiento de la resolución dictada por la mayoría en otros temas, tales como la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, la extensión de los efectos de invalidez de la norma impugnada a una norma posterior no impugnada, y el alcance de los efectos de la sentencia dictada.

III. Opinión.

Como ya lo precisé, estoy de acuerdo con la resolución dictada en el fondo de la acción de inconstitucionalidad —incompetencia de la legislatura local para legislar en dichas materias—, sin embargo no comparto la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, la extensión de los efectos de invalidez de la norma impugnada a una norma posterior no impugnada, ni los efectos de la sentencia dictada.

Procedencia de la acción. En cuanto a la procedencia de la acción, no comparto la resolución por los siguientes motivos³:

Las normas impugnadas en la acción se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Colima el ocho de septiembre de dos mil doce, sin embargo, en la sentencia se advirtió de oficio que, el veintidós de septiembre de dos mil doce —esto es, catorce días posteriores—, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el “decreto 619” del Congreso local por el que se reformó el artículo 10 del Código Penal para esa entidad federativa, eliminando del conjunto de conductas consideradas como graves al secuestro exprés, entre otros delitos, que no fueron impugnados en la acción de inconstitucionalidad⁴. La calificativa de grave de los delitos de secuestro y trata de personas no fue modificada.

A pesar de la reforma señalada, en la sentencia se consideró que no se actualizaba la causa de improcedencia por cesación de efectos prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que si bien, en general, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando han cesado los efectos de la norma impugnada como consecuencia de una reforma, modificación, derogación o abrogación, es criterio mayoritario del Tribunal Pleno que cuando las normas modificadas sean de naturaleza penal debe analizarse la norma impugnada pudiendo darse efectos retroactivos a la sentencia que se llegue a dictar y que tendría eficacia desde la entrada en vigor de la ley declarada inconstitucional bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma

³ Este punto de la procedencia se falló por mayoría de 7 votos. Votamos en contra el que suscribe y los ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴ También dejaron de considerarse como graves los delitos de desaparición forzada de personas, pederastia y extorsión y, se incluyó el delito de fraude equiparado. Ninguna de estas calificativas forma parte del análisis de esta acción de inconstitucionalidad.

tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

En este tema, la sentencia de mayoría retomó y aplicó diversos precedentes, en los que de manera consistente y reiterada he votado en contra, tales como las acciones de inconstitucionalidad: a) 30/2010 y su acumulada 31/2010, resueltas en sesión de diecinueve de mayo de dos mil once, por mayoría de nueve votos⁵; y, b) 33/2011, resuelta en sesión de doce de febrero de dos mil trece, por mayoría de ocho votos⁶.

Reitero mi posición, en el caso, considero que debió sobreseerse la acción de inconstitucionalidad respecto de la impugnación del artículo 10 del Código Penal para el Estado de Colima, ya que éste precepto se reformó posteriormente a su impugnación mediante “decreto 619” publicado el veintidós de septiembre de dos mil doce, eliminándose del conjunto de conductas consideradas como graves al secuestro exprés y quedando la calificativa de grave de los delitos de secuestro y trata de personas. De este modo, por lo que se refiere a la impugnación de este precepto en la parte relativa al secuestro exprés la acción debió sobreseerse.

En efecto, el sobreseimiento se actualizaba de conformidad con los artículos 20, fracción II y 19, fracción V de la Ley Reglamentaria de la materia, por haber cesado los efectos de la norma impugnada ya que fue reformada. Insisto en que no es óbice que la norma sea de naturaleza penal, ya que independientemente de ello, con su reforma cesaron sus efectos.

Desde mi punto de vista, la acción de inconstitucionalidad debió sobreseerse de conformidad con el criterio general del Tribunal Pleno consistente en que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de las normas generales impugnadas; esto se actualiza cuando la norma general impugnada haya sido modificada, reformada, abrogada o derogada, en virtud de que dejan de surtir efectos en el mundo jurídico.

Este criterio general se había reiterado de manera consistente por el Tribunal Pleno, incluso tratándose de normas de naturaleza penal, por ejemplo en la acción de inconstitucionalidad 96/2008 en la que se cuestionó la facultad de la autoridad local para tipificar como delito la contratación de propaganda en prensa e internet a favor o en contra de un partido político, candidato o precandidato. En dicha acción correctamente se sobreseyó, ya que se consideró que al haberse modificado la norma general impugnada se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia⁷. Sin embargo, posteriormente al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2010 y su acumulada 31/2010, el Tribunal Pleno señaló que de conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede dar efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en una acción cuando se impugnen normas de carácter penal; efectos que incluso tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar —y nunca a perjudicar— a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos⁸.

En tales precedentes se sostuvo que “la aplicación de la ley vigente al momento en que surge el ilícito” es uno de los principios rectores en materia penal, por lo que pudiera suceder que la norma vigente

⁵ En este asunto votamos en contra el que suscribe el presente voto y el ministro Franco González Salas.

⁶ En este precedente votamos en contra el que suscribe este voto, y los ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷ Dicha acción fue promovida por la Procuraduría General de la República demandando la invalidez del artículo 87, fracción XVII de la legislación penal del Estado de Aguascalientes. En sesión de 27 de octubre de 2009 se sobreseyó en la acción por mayoría de ocho votos de los señores ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Silva Meza, Ortiz Mayagoitia y el que suscribe. Los ministros Góngora Pimentel, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron por entrar al análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada.

⁸ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió dichas acciones de inconstitucionalidad el 19 de mayo de 2011. La procedencia fue aprobada por mayoría de 9 votos de los ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Votamos en contra el ministro Franco González Salas y yo.

antes de una modificación o derogación surta efectos respecto de aquellos casos en los que el delito se cometió bajo su vigencia y el proceso penal no se hubiera concluido o el sujeto activo se encuentre sustraído de la acción de la justicia; en consecuencia se concluyó que no se estaba en el supuesto de improcedencia por cesación de efectos y se entró al estudio de fondo.

Desde mi punto de vista, dichas consideraciones contravinieron lo decidido en la acción de inconstitucionalidad 96/2008 y no pueden aplicarse al caso concreto ya que es evidente que una vez que la norma general que se impugna fue modificada por el legislador, la acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse⁹.

Además, en el caso del voto citado señalé que “no es óbice el que se trate de una norma en materia penal, pues tal aspecto es una cuestión de fondo, y dada la actualización de una causal de improcedencia, no es posible pasar a analizar en el fondo”. Este antecedente es relevante para mi opinión en la presente acción, pues en ambos casos hubo una modificación a la disposición normativa impugnada y es evidente que al quedarse sin objeto, esto es, sin la disposición impugnada, se actualizó una causal de improcedencia¹⁰.

De tal forma, reitero mi criterio consistente en que la modificación expresa de la porción normativa impugnada deja sin materia a la acción de inconstitucionalidad y, por ende, es improcedente entrar al estudio de fondo en el asunto que nos ocupa en la impugnación de la norma reformada.

Extensión de los efectos de invalidez de la norma impugnada a una norma posterior no impugnada. En este tema tampoco comparto lo resuelto por el Tribunal Pleno ya que, por mayoría de ocho votos¹¹, se resolvió extender la invalidez de la norma impugnada analizada antes de su reforma, a la nueva redacción de la norma, esto es, a la norma reformada. Si bien el Pleno señaló que esto sólo puede hacerse cuando la nueva norma tenga el mismo vicio de inconstitucionalidad que la norma impugnada, lo cierto es que esta extensión de invalidez recae sobre una norma que no fue impugnada y que el Tribunal Pleno de oficio, advierte como inconstitucional y por tanto extiende los efectos de invalidez. Este problema deriva incluso del tema al que me referí en el apartado anterior — procedencia de la acción—, ya que el hecho de estudiar la norma impugnada en sus términos e independientemente de que se reforme posteriormente, orilla a que se genere un efecto de extensión de la invalidez como el que aquí se comenta, pues si se observa que la norma reformada sigue teniendo el mismo vicio de inconstitucionalidad planteado originalmente, el pronunciamiento sobre la nueva norma se hace necesario vía extensión de efectos de invalidez.

En mi opinión, esta extensión de invalidez a la nueva norma reformada no impugnada, no sería necesaria si se sobreseyera la acción respecto de la norma impugnada que haya sido modificada o reformada.

⁹ Así lo sostuve en el voto de minoría que el ministro José Fernando Franco González y yo emitimos respecto de dicho asunto.

¹⁰ Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución dice “Las controversias constitucionales son improcedentes: Fracción V: Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia”.

¹¹ Votamos en contra el que suscribe el presente voto y la señora Ministra Luna Ramos. Estuvo ausente el Ministro Pérez Dayán.

Efectos de la sentencia. Finalmente, tampoco comparto los efectos de la sentencia precisados en la sentencia de mayoría¹² ya que el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, señalan coincidentemente que las declaraciones de invalidez en este tipo de asuntos, no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia¹³.

En el caso, si bien se invalidaron los artículos impugnados y la nueva norma reformada en vía de consecuencia, lo cierto es que independiente de que estas normas fueran de naturaleza penal, lo conducente era únicamente invalidar las normas señaladas, provocando una nulidad de las mismas, pudiendo retrotraer los efectos de la invalidez al momento de su publicación en el medio oficial correspondiente, pues esto es lo que dichos preceptos disponen, pero de ningún modo puede considerarse que la aplicación de estos artículos, permita llegar al extremo de fijar efectos concretos respecto de los procesos penales en los que se hayan aplicado las normas invalidadas, ya que estas son cuestiones concretas de aplicación de las normas, que no son materia de análisis en este medio de control constitucional, pues mediante una acción de inconstitucionalidad se analiza, de manera abstracta, la constitucionalidad de las normas impugnadas y no las posibilidades de su aplicación en casos concretos.

Ministro José Ramón Cossío Díaz.
Rúbrica.

¹² Este tema se votó por mayoría de 7 votos, votamos en contra el que suscribe el presente voto y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero. Estuvo ausente el Ministro Pérez Dayán.

¹³ Sobre este punto resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 74/97 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL". Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. Septiembre de 1997. Página 548.

"Artículo 105.- ...

(penúltimo párrafo) La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia".

"Artículo 45.- Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia".