

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD - INGRESO A DOMICILIOS POR MALTRATO ANIMAL - GACETA CDMX 24/06/22**

Estimadas y estimados,

Por indicaciones de la Mtra. Margarita Espino y en el marco del Servicio de Información Jurídica, les comunico que la **Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la facultad de las brigadas de protección animal de ingresar a lugares cerrados sin orden judicial en caso de flagrancia, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.**

Como recordarán, el pasado 17 de diciembre de 2020, **el Congreso de la CDMX reformó la Ley de Protección a los Animales de la CDMX para facultar a las brigadas de protección animal a ingresar a lugares cerrados sin contar con una orden judicial en los casos en que exista flagrancia en la comisión de delitos de maltrato o crueldad en contra de los animales o cuando exista consentimiento de la persona facultada para ello.**

Sin embargo, el contenido del artículo combatido revela que el **Congreso de CDMX desbordó lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que únicamente permite el ingreso a un lugar sin orden judicial cuando sea necesario para repeler una agresión que ponga en peligro la vida, integridad o integridad de las personas** o cuando se realiza con el consentimiento de quien esté facultado para otorgarlo, sin que sea admisible el supuesto previsto en la norma impugnada relativo a la necesidad de evitar la comisión de un delito, pues el mismo no fue contemplado por el legislador federal.

Además, por lo que hace al supuesto relativo a que la persona autorizada para ello permita el acceso a ese lugar cerrado, los Congresos locales no pueden, siquiera, reproducir el contenido de la legislación única en materia procedimental penal. Dicha reproducción deviene aún más evidente si se observa el contenido de los dos últimos párrafos de la norma impugnada en los que se refiere que por lo que hace a dicho supuesto, se debe proceder conforme a lo previsto por el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En las relatadas condiciones, si bien la Suprema Corte reconoce la legítima preocupación del legislativo de la CDMX y lo beneficiosa que pudiera ser la norma impugnada para proteger de manera más adecuada a los animales frente al maltrato, sin embargo el texto de la Constitución Política del país es claro en reconocer al Congreso de la Unión una competencia exclusiva para crear las reglas que deben regir la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, por ello la **invasión a dicha competencia genera la inconstitucionalidad de la norma impugnada**, con independencia de lo plausible de su objeto, es decir, **la inconstitucionalidad de la norma obedece a que se fue emitida por una autoridad incompetente y no por el contenido de esta.**

Esperando que la información brindada sea de su interés y les resulte útil para desarrollar sus importantes labores académicas, universitarias y de incidencia social, les envío un cordial saludo.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2021**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIOS: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA Y JUAN PABLO ALEMÁN IZAGUIRRE**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **quince de marzo de dos mil veintidós.**

**V I S T O S** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 7/2021, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, a través de la cual impugna el artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, adicionado mediante el Decreto Número 495, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciséis de diciembre de dos mil veinte; y,

**R E S U L T A N D O :**

1. **PRIMERO. Antecedentes de la norma impugnada.** El dieciséis de diciembre de dos mil veinte, se publicó en el Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Decreto 495 mediante el cual se adicionó el inciso i) a la fracción II del artículo 10 Bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, relativo a los supuestos en que las brigadas de protección animal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana pueden ingresar a un lugar cerrado, sin orden judicial previa, en casos de flagrancia<sup>1</sup>.
2. Esos supuestos consisten en que los policías que integren las brigadas de protección animal pueden ingresar a un lugar cerrado sin autorización judicial previa cuando: i) sea necesario para evitar la comisión de delitos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales; o ii) recaben el consentimiento de quien tenga facultades para ello.
3. **SEGUNDO. Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** En contra de lo anterior, mediante escrito presentado el quince de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma controvertida a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México.
4. **TERCERO. Artículos constitucionales violados.** En la demanda señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
5. **CUARTO. Concepto de invalidez.** La Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer un único concepto de invalidez en el que argumenta, en síntesis, lo siguiente:
  - La norma impugnada regula una cuestión sobre materia procedimental penal, ya que prevé supuestos en los que está justificado el ingreso de la policía a un lugar cerrado sin orden judicial en casos de flagrancia.

<sup>1</sup> **Artículo 10 BIS.** Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades: [...]

**II.** Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones: [...]

**i)** En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial, cuando:

**I.** Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV “Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos”, del Código Penal para el Distrito Federal; o

**II.** Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

En los casos de la fracción II, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Los motivos que determinaron la intromisión sin orden judicial constarán detalladamente en el informe que al efecto se levante.

Ello es contrario al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad porque, por mandato de la Constitución Política del país, el Código Nacional de Procedimientos Penales es el ordenamiento que debe establecer las normas relativas a la investigación, procesamiento y sanción de los delitos.

- El derecho a la seguridad jurídica se vulnera cuando una legislación determinada establece cuestiones que no le corresponden o prevé una duplicidad de regulaciones sobre una misma materia. Así, dos ordenamientos que regulan el mismo supuesto o hipótesis, pero de forma distinta, provocan incertidumbre para los gobernados y para los operadores jurídicos.
  - La norma incorporó al orden jurídico una disposición que justifica el ingreso de policías a un lugar cerrado sin orden judicial en caso de flagrancia, cuestión que ya está regulada en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que constituye una codificación única en materia procedimental penal. Lo anterior genera un problema de doble regulación contrario al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.
  - Todas las autoridades deben ajustar su actuación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.
  - En el caso de los poderes legislativos, ese mandato implica que únicamente legislen sobre aspectos para los que están constitucionalmente facultados.
  - En el caso particular, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país es claro en establecer que el Congreso de la Unión es el órgano competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal que rige en el fuero federal y en el fuero común<sup>2</sup>. Lo anterior excluye la concurrencia de las entidades federativas para regularla.
  - El Código Nacional de Procedimientos Penales establece las normas que deben observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos y, en su artículo 290, regula las hipótesis en las que estará justificado el ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial. Debido a lo anterior, los Estados no están habilitados para legislar en esa materia.
  - En ese sentido, las legislaturas locales únicamente tienen capacidad, desde el punto de vista constitucional, para ejecutar las disposiciones de la legislación procedimental penal única emitida por el Congreso de la Unión para efecto de la implementación de aquella o para regular temas orgánicos, lo cual no acontece en la especie, porque la norma impugnada prevé aspectos que ya contempla el Código Nacional de Procedimientos Penales.
6. **QUINTO. Registro y turno.** Mediante proveído de diecinueve de enero de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente acción de inconstitucionalidad con el número de expediente **7/2021**, y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
7. **SEXTO. Admisión.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México, para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifieste lo que a su esfera competencial convenga.
8. **SÉPTIMO. Informe de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.** Mediante escrito recibido el ocho de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Carlos Félix Azuela Bernal, Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en su carácter de representante legal de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, rindió su informe, en el cual planteó lo siguiente:

---

<sup>2</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

**XXI.** Para expedir:

**a) a b)** [...]

**c)** La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia [...].

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos únicamente puede promover acciones de inconstitucionalidad siempre y cuando exista una vulneración a algún derecho humano reconocido en la Constitución Política del país o en los tratados internacionales de los que el Estado sea parte, lo cual no sucede en este caso porque lo que plantea es una posible invasión de competencias. Por ello, ante la falta de legitimación de la promovente, la acción intentada es improcedente.
- El concepto de invalidez es infundado porque la norma impugnada tiene el carácter de operativa, relacionada con la organización y facultades de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, además de que regula con mayor claridad las facultades de las brigadas de vigilancia animal. Adicionalmente, considera que la propia Constitución Política del país prevé excepciones al derecho de inviolabilidad del domicilio.

**9. OCTAVO. Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México.** Por escrito recibido el ocho de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Diputada Margarita Saldaña Hernández, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, rindió su informe en el cual adujo lo siguiente:

- La acción intentada es improcedente y debe decretarse el sobreseimiento pues la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de facultades para promoverla en casos que tengan que ver con división de poderes y ámbitos de competencia entre el gobierno de la Ciudad de México y el de la Federación, pues únicamente tiene legitimación en aquellos casos en que impugne normas contrarias a algún derecho humano. Es decir, la accionante no es un órgano encargado de vigilar en abstracto la vigencia del orden constitucional, sino únicamente en materia de derechos humanos.
- Apoya sus consideraciones en la jurisprudencia 7/2007 de este Tribunal Pleno de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA”**<sup>3</sup>.
- El concepto de invalidez es infundado, porque la norma impugnada no regula ningún aspecto de la investigación, procesamiento y sanción del delito, por lo que no tiene una naturaleza procedimental penal, sino que clarifica las facultades de la Secretaría de Seguridad Ciudadana en relación con su obligación de garantizar la vida e integridad de los animales frente a delitos flagrantes en esta materia, previstos en los artículos 350 bis y 350 ter del Código Penal para el Distrito Federal<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, pág. 1513. Registro digital: 172641. El texto es el siguiente: La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

<sup>4</sup> Artículo 350 Bis. Al que realice actos de maltrato o crueldad en contra de cualquier especie animal no humana, causándole lesiones de cualquier tipo sin que pongan en peligro la vida del animal, se le impondrá de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a cien días multa. Si las lesiones ponen en peligro la vida del animal no humano se incrementarán en una mitad las penas señaladas. Se entenderá para los efectos del presente título como animal, al organismo vivo, no humano, sensible, que no constituya plaga, que posea movilidad propia, y capacidad de respuesta a los estímulos del medio ambiente perteneciente a una especie doméstica o silvestre. Los animales abandonados, o callejeros no serán considerados plaga.

Artículo 350 Ter. Al que cometa actos de maltrato o crueldad en contra de cualquier especie animal no humana provocándole la muerte, se le impondrán de dos a cuatro años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días multa, así como el aseguramiento de todos los animales que pudiera tener bajo su cuidado o resguardo, en términos de lo dispuesto por el artículo 54 de éste Código.

10. **NOVENO. Pedimento.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto, ni tampoco la Consejería Jurídica del Gobierno Federal realizó manifestación alguna.
11. **DÉCIMO. Cierre de la instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos, por acuerdo de cuatro de mayo dos mil veintiuno **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

#### C O N S I D E R A N D O :

12. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>, 1º de su Ley Reglamentaria<sup>6</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>7</sup>, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez del inciso i) de la fracción II del artículo 10 Bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, al considerar que ya existe regulación del tema impugnado por mandato de la Constitución Política del país.
13. **SEGUNDO. Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma sea publicada en el correspondiente medio oficial.
14. En el caso, se impugna el inciso i) de la fracción II del artículo 10 Bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, reformado mediante el Decreto 495, que fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciséis de diciembre de dos mil veinte. De esta manera, el plazo de treinta días naturales mencionado transcurrió del jueves diecisiete de diciembre de dos mil veinte al viernes quince de enero de dos mil veintiuno.
15. Consecuentemente, la acción de inconstitucionalidad es oportuna ya que se presentó el quince de enero de dos mil veintiuno.
16. **TERCERO. Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país y el diverso 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.
17. En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto 495, mediante el cual se adicionó un inciso i) a la fracción II del artículo 10 Bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México; el escrito fue presentado y firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Este cargo lo acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno del Senado la eligió Presidenta de dicha institución. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>8</sup> y 18 de su Reglamento Interno<sup>9</sup>, establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su Presidenta.

---

En caso de que se haga uso de métodos que provoquen un grave sufrimiento al animal previo a su muerte, las penas se aumentarán en una mitad.

Se entenderá por métodos que provocan un grave sufrimiento, todos aquellos que lleven a una muerte no inmediata y prolonguen la agonía del animal.

Por actos de maltrato o crueldad y lo relativo a éste capítulo, se estará a lo dispuesto en la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.

5 **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

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

6 **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

7 **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].

18. Además, el precepto se impugnó por considerar que viola derechos humanos, a saber, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
19. En consecuencia, el escrito inicial correspondiente a esta acción de inconstitucionalidad fue promovido por un órgano legitimado constitucionalmente por considerar que se violan derechos humanos y fue presentada por quien cuenta con facultades para ello.
20. **CUARTO. Causas de improcedencia.** En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, lo procedente es analizar lo argumentado por la Jefa de Gobierno y el Congreso de la Ciudad de México, autoridades que consideran que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción XI, en relación con el 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup>.
21. Dichas autoridades consideran que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para promover este medio de control constitucional cuando se limita a argumentar una invasión de esferas competenciales, en el caso específico del Congreso de la Ciudad de México a la del Congreso de la Unión, ya que ello no guarda relación con una posible violación a algún derecho humano.
22. Los argumentos de referencia son **infundados**, porque este Tribunal Pleno concluyó, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009<sup>11</sup>, que la legitimación solamente determina la posibilidad del ejercicio de la acción en el sentido procesal, mientras que la existencia o no de violaciones a derechos humanos por las normas controvertidas es una cuestión propia del estudio del fondo del asunto.
23. En el precedente referido, esta Suprema Corte consideró que analizar los méritos de los argumentos que en torno a la violación de derechos humanos hagan valer los organismos a cargo de su protección, aun someramente, obligaría a adentrarse en cuestiones propias del fondo que, según la jurisprudencia reiterada de este Pleno, no deben abordarse durante el análisis de la procedencia de la acción<sup>12</sup>.
24. Por lo tanto, para efectos de acreditar la legitimación basta con que en los conceptos de invalidez se plantee algún tipo de violación a los derechos humanos que la Constitución Política del país o los tratados internacionales de la materia reconozcan, sin que sea necesario en este considerando definir si la norma controvertida los vulnera o no, o si realmente la acción ejercida se refiere a una problemática que involucre alguno de esos derechos.
25. Lo anterior, sin perjuicio de que al analizar la legitimación activa se desvirtúen los argumentos que en torno a esa cuestión hayan planteado las autoridades emisoras de la norma impugnada, siempre y cuando no se refieran al fondo del asunto, y sin perjuicio de que, siendo evidente la falta de legitimación, así se pueda decretar en el considerando respectivo.
26. Por tanto, aplicando dichas consideraciones al caso concreto, este Tribunal Pleno concluye que si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la norma impugnada porque considera que viola los principios de seguridad jurídica y legalidad, es evidente que su argumento sí plantea una posible violación a los derechos humanos de referencia, por lo que resulta infundada la causa de improcedencia hecha valer.

<sup>9</sup> **Artículo 18. (Órgano ejecutivo).** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

<sup>10</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

**XI.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley [...].

**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

**II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior [...].

<sup>11</sup> Fallada el cuatro de marzo de dos mil diez, por mayoría de siete votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y **Presidente** Ortiz Mayagoitia.

<sup>12</sup> Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 36/2009 de este Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, pág. 865, registro digital 181395, de rubro y contenido siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

27. Finalmente, no pasa inadvertido que el Congreso de la Ciudad de México reformó la norma impugnada mediante el Decreto 605 publicado el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de esa Ciudad con el único objeto de modificar la nomenclatura de los numerales del inciso “i)”, de romanos a arábigos, así como ajustar su referencia en el párrafo segundo<sup>13</sup>, lo cual no implica un cambio en su sentido normativo que genere un impedimento para su análisis.
28. **QUINTO. Estudio de fondo.** En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló un único concepto de invalidez para impugnar el artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, que dispone lo siguiente:

**Artículo 10 BIS.-** Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades:

[...]

II. Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones:

[...]

i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:  
I. Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV “Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos”, del Código Penal para el Distrito Federal; o

II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para lograrlo.

En los casos de la fracción II, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Los motivos que determinaron la intromisión sin orden judicial constarán detalladamente en el informe que al efecto se levante. [...]

29. En el motivo de disenso, la Comisión accionante aduce, en síntesis, que la norma impugnada regula los casos en que una autoridad puede entrar a un domicilio en caso de flagrancia delictiva, por lo que debe considerársele como una norma procedimental penal.
30. Al respecto, considera que el Congreso de la Ciudad de México carece de competencia para legislar en esa materia puesto que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país dispone que el Congreso de la Unión es el órgano competente para expedir la legislación única que debe regir en los procesos penales locales y federales, lo que dio origen a la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales.
31. Además, observa que el artículo 290 de dicho código ya señala los supuestos en los que las autoridades policíacas pueden ingresar a los domicilios sin autorización judicial previa, por lo que la emisión de la norma impugnada constituye una doble regulación que genera incertidumbre para las personas y para los operadores jurídicos.
32. El argumento es **fundado**; por lo que procede declarar la invalidez de la norma impugnada.
33. Esta ejecutoria se divide, para mayor claridad, en dos apartados: uno relativo al análisis de la facultad para legislar en materia procedimental penal, así como su contenido; y otro relativo al estudio concreto de la norma impugnada.

**a) Facultad para legislar en materia procedimental penal y qué comprende esta materia.**

<sup>13</sup> El texto del artículo reformado es el siguiente (el texto en negritas y subrayado no es propio y constituye el objeto de la modificación):

«Artículo 10 BIS. [...]

II. [...]

i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial, cuando:

1. Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV “Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos”, del Código Penal para el Distrito Federal; o

2. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

En los casos del numeral 2. se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

[...]

34. Este Tribunal Pleno ya ha analizado problemáticas similares a este caso específico cuando resolvió, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 12/2014<sup>14</sup>, 106/2014<sup>15</sup>, 107/2014<sup>16</sup>, 15/2015<sup>17</sup>, 29/2015<sup>18</sup>, 48/2016<sup>19</sup> y 296/2020<sup>20</sup>, ocasiones en las que observó que el Congreso de la Unión tiene un mandato constitucional exclusivo, contenido en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país<sup>21</sup>, para crear una legislación procesal penal única, y que en ejercicio de esa atribución emitió el Código Nacional de Procedimientos Penales, aplicable a los procesos penales locales y federales.
35. De los precedentes antes referidos, es posible advertir cuatro criterios generales que este Tribunal Pleno ha construido respecto de la facultad exclusiva referida.

### Primer criterio.

36. El primer criterio es que la reforma que dio origen a la disposición constitucional de referencia tuvo como propósito la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el sistema de justicia penal acusatorio a nivel nacional<sup>22</sup>. Dicha conclusión se sustenta en lo expuesto en el procedimiento legislativo correspondiente:

➤ Dictamen de la Cámara de Senadores (origen)<sup>23</sup>:

[...] A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

[...]

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

[...]

<sup>14</sup> Fallada en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

<sup>16</sup> Fallada el veinte de agosto de dos mil quince, unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la eliminación del párrafo segundo de la foja cuarenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto

<sup>18</sup> Fallada el once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades

<sup>19</sup> Resuelta en sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek no asistió a esa sesión.

<sup>20</sup> Fallada en sesión de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>21</sup> **Art. 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

**XXI.-** Para expedir:

[...]

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

<sup>22</sup> Acción de inconstitucionalidad 12/2014, *supra* nota 14.

<sup>23</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, relativa a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de veintinueve de abril de dos mil trece.



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

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

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

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

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

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

➤ Dictamen Cámara de Diputados (revisora)<sup>24</sup>:

b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

---

<sup>24</sup> Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal penal única de diecisiete de julio de dos mil trece.

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

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

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

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

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

[...]

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

- Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.
- Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.
- Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.
- Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.
- Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.
- Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.
- La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.
- Certeza jurídica para el gobernado.
- Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.

37. Como es posible apreciar, la reforma que dio origen a la facultad del Congreso de la Unión para legislar de manera exclusiva en materia procedimental penal corresponde al marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral<sup>25</sup>. En ese sentido, el Poder Legislativo observó la experiencia de las entidades federativas que ya contaban con normas aplicables a dicho sistema y concluyó que era necesaria y deseable la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad de éste, toda vez que las profundas diferencias existentes al respecto impactaban en la calidad de la justicia, pues la interpretación de las figuras jurídicas correspondientes y la implementación del modelo, en sí, habían quedado a discreción de cada autoridad local<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Acción de inconstitucionalidad 107/2014, *supra* nota 16.

<sup>26</sup> Acción de inconstitucionalidad 12/2014, *supra* nota 14.

38. En términos de su régimen transitorio<sup>27</sup>, la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, fecha en la que las legislaturas de las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar en materia procedimental penal<sup>28</sup>. Además, el legislador federal señaló el dieciocho de junio de dos mil dieciséis como fecha límite para emitir la legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos y ejecución de penas.
39. En ejercicio de esa facultad constitucional, el Congreso de la Unión expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis<sup>29</sup>.

### Segundo criterio.

40. El segundo criterio consiste en que para determinar el contenido de la materia procedimental penal es necesario atender al contenido de dicho Código Nacional, el cual dispone, en su artículo 2<sup>o</sup><sup>30</sup>, que su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos. Los aspectos que encuadren dentro de esos rubros y que ahí se encuentren regulados, no pueden incluirse en normas locales, ni si quiera en forma de reiteración, pues el Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia tanto de las autoridades federales como de las locales<sup>31</sup>.

### Tercer criterio.

---

#### <sup>27</sup> TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

**SEGUNDO.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

**TERCERO.** Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.

<sup>28</sup> Acción de inconstitucionalidad 12/2014, *supra* nota 14.

#### <sup>29</sup> TRANSITORIOS

##### **ARTÍCULO PRIMERO. Declaratoria**

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

##### **ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia**

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

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

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

#### <sup>30</sup> Artículo 2o. Objeto del Código

Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

#### <sup>31</sup> Artículo 1o. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

41. El tercer criterio se refiere a que como la reforma constitucional mencionada se enmarca en la implementación del sistema penal acusatorio y que el Constituyente consideró necesaria la emisión de una legislación procedimental penal única para mejorar la impartición de justicia, a las entidades federativas y a la Ciudad de México les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>32</sup> pues el mismo fue emitido por el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país.

#### Cuarto criterio.

42. Finalmente, el cuarto criterio consiste en que los Congresos locales sí pueden legislar en esta materia respecto de cuestiones propiamente orgánicas o para emitir ordenamientos complementarios que resulten necesarios para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>33</sup>. En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho Código.

#### b) Estudio de la norma impugnada.

43. Una vez delimitados los alcances de la competencia de los Congresos locales para legislar en materia procedimental penal y la materia de esta, procede estudiar la norma impugnada con el objeto de determinar si el Congreso de la Ciudad de México excedió sus facultades y si dicha norma regula contenidos permitidos a las entidades federativas como los citados aspectos orgánicos o cuestiones complementarias para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal.
44. Como ha sido señalado, el objeto de la materia procedimental penal abarca todas las cuestiones relativas a la investigación, procesamiento y sanción de los delitos.
45. En lo que interesa, el artículo 105, fracción VI, del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>34</sup>, dispone que la policía es uno de los sujetos del procedimiento penal y, a su vez, el diverso 132 de la misma legislación describe las obligaciones que tienen conforme a esa calidad<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho Código. El Tribunal Pleno concluyó 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”*, página 44.

<sup>33</sup> Acción de inconstitucionalidad 296/2020, *supra* nota 20.

<sup>34</sup> **Artículo 105.** Sujetos de procedimiento penal Son sujetos del procedimiento penal los siguientes:

[...]

VI. La Policía; [...].

<sup>35</sup> **Artículo 132. Obligaciones del Policía**

El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;
- II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación;
- III. Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber a la persona detenida los derechos que ésta le otorga;
- IV. Impedir que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores. Especialmente estará obligada a realizar todos los actos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos de los gobernados a quienes tiene la obligación de proteger;
- V. Actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos;
- VI. Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables;
- VII. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial, deberá solicitarla a través del Ministerio Público;
- VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios. En su caso deberá dar aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público conforme a las disposiciones previstas en este Código y en la legislación aplicable;
- IX. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos, en los términos de la fracción anterior;
- X. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación;
- XI. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;
- XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:

46. Del contenido de ese artículo, es posible advertir que la policía tiene entre sus atribuciones la de impedir que se consumen los delitos, especialmente tiene la obligación de realizar todos los actos que sean necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos a los cuales está obligada a proteger (fracción IV).
47. Asimismo, dicho artículo dispone que las policías pueden practicar inspecciones y otros actos de investigación, además de que en aquellos casos que se requiera autorización judicial para realizarlos, deberá solicitarla a través del Ministerio Público (fracción VII).
48. Entre estos actos que requieren autorización judicial previa se encuentra el cateo, en términos del artículo 252, fracción II, del mismo Código Nacional<sup>36</sup>. En consecuencia, cuando la policía se encuentra frente una situación de flagrancia delictiva en un lugar cerrado debe observar que el ingreso al mismo requiere como regla general una autorización judicial previa.
49. Sin embargo, el diverso artículo 290 de esa legislación contempla dos excepciones a lo anterior, en el sentido de que estará justificado el ingreso de una autoridad a un lugar o domicilio cerrado sin autorización judicial previa cuando sea necesario repeler una agresión de tal entidad que pueda poner en riesgo la vida, integridad o libertad de una o más personas o bien cuando lo realice con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo<sup>37</sup>. Incluso, respecto de ese segundo supuesto, dicho artículo dispone que la persona que autorizó el ingreso deberá acudir a ratificar su autorización ante un órgano jurisdiccional, lo cual denota la excepcionalidad de esta medida.
50. Por su parte, el artículo 10 bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección de los Animales<sup>38</sup>, regula aquellos supuestos en los que policías de la brigadas animales, pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en casos de flagrancia delictiva, válidamente ingresar a un lugar cerrado y dispone que esos supuestos son: i) cuando sea necesario para evitar la comisión de delitos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales, previstos y sancionados en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Código Penal para el Distrito Federal<sup>39</sup>; y, ii) cuando se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para lograrlo.

- 
- a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables;
  - b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen;
  - c) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, y
  - d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica;

**XIII.** Dar cumplimiento a los mandamientos ministeriales y jurisdiccionales que les sean instruidos;

**XIV.** Emitir el informe policial y demás documentos, de conformidad con las disposiciones aplicables. Para tal efecto se podrá apoyar en los conocimientos que resulten necesarios, sin que ello tenga el carácter de informes periciales, y

**XV.** Las demás que le confieran este Código y otras disposiciones aplicables.

<sup>36</sup> **Artículo 252. Actos de investigación que requieren autorización previa del juez de control**

Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:

[...]

**II.** Las órdenes de cateo; [...].

<sup>37</sup> **Artículo 290. Ingreso de una autoridad a lugar sin autorización judicial**

Estará justificado el ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

**I.** Sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas, o

**II.** Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

En los casos de la fracción II, la autoridad que practique el ingreso deberá informarlo dentro de los cinco días siguientes, ante el Órgano jurisdiccional. A dicha audiencia deberá asistir la persona que otorgó su consentimiento a efectos de ratificarla.

Los motivos que determinaron la inspección sin orden judicial constarán detalladamente en el acta que al efecto se levante.

<sup>38</sup> **Artículo 10 BIS.-** Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades:

[...]

**II.** Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones:

[...]

i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

**I.** Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV "Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos", del Código Penal para el Distrito Federal; o

**II.** Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para lograrlo. [...]

<sup>39</sup> **Artículo 350 Bis.** Al que realice actos de maltrato o crueldad en contra de cualquier especie animal no humana, causándole lesiones de cualquier tipo sin que pongan en peligro la vida del animal, se le impondrá de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a cien días multa.

Si las lesiones ponen en peligro la vida del animal no humano se incrementarán en una mitad las penas señaladas.

51. Una comparación del Código Nacional de Procedimientos Penales y la norma impugnada, revela que esta última efectivamente regula aspectos vinculados con el procedimiento penal pues prevé la manera en que la policía, que es un sujeto del proceso penal, debe reaccionar cuando en ejercicio de sus atribuciones se encuentra frente a un evento de flagrancia delictiva, llegando incluso al extremo de regular la manera en que puede ingresar a un domicilio sin autorización judicial, aspectos que el Congreso Federal ya incluyó en el código que expidió en ejercicio de su facultad exclusiva de legislar en materia procedimental penal en todo el país.
52. Adicionalmente, el legislador de la Ciudad de México fue claro en su intención de crear una herramienta procedimental para enfrentar un problema de la realidad social que, desde su óptica, amerita que los elementos de las brigadas de protección animal, como parte de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, cuenten con mayores atribuciones que las ya existentes en el orden jurídico nacional para reaccionar frente a la comisión de delitos contra los animales.
53. Por ejemplo, los congresistas que formularon la iniciativa para adicionar el inciso “i” a la fracción II, del artículo 10 Bis, de la Ley de Protección a los Animales a la Ciudad de México<sup>40</sup> observaron que para impedir o hacer cesar el delito de maltrato o crueldad animal al interior de un domicilio las autoridades requerían la orden escrita emitida por un órgano jurisdiccional y que el tiempo que transcurría hasta que contaran con ella acarrearía sufrimiento, dolor y podía generar lesiones irreparables o la muerte de animales.
54. Por ello, consideraron urgente que en este tipo de casos las autoridades especializadas pudieran intervenir de inmediato para frenar la conducta delictiva y señalaron que era su responsabilidad legislar para erradicar la cultura de la violencia que afecta los animales<sup>41</sup>.
55. En el mismo sentido, la Comisión de Seguridad Ciudadana del Congreso de la Ciudad de México, al dictaminar las observaciones de la Jefatura de Gobierno<sup>42</sup>, reconoció expresamente que el objeto principal del decreto era facultar a los integrantes de la Brigada de Vigilancia Animal para ingresar de manera inmediata a un domicilio a efecto de impedir la comisión de delitos contra animales y, por otra parte, que dicho objeto se encontraba ya regulado en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que precisa el modo de actuar que tendrían que seguir los elementos de la brigada de referencia cuando deseen ingresar a un lugar sin autorización judicial<sup>43</sup>.
56. A la luz de lo anterior, es posible advertir que el legislador de la Ciudad de México tuvo la clara intención de crear una herramienta procedimental adicional a las ya contempladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales para ingresar a un lugar cerrado en caso de flagrancia, por lo que el precepto impugnado sí invade el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, pues del contenido de los artículos 105 y 132 del código de referencia es posible advertir que el legislador federal dispuso que la policía fuera un sujeto del proceso penal y que, en el marco de este, su actuación debería sujetarse a determinadas reglas.
57. Además, se ocupó en señalar, en el artículo 290 del propio Código Nacional, los únicos dos supuestos excepcionales en que la policía puede ingresar a un domicilio sin autorización judicial previa.

---

Se entenderá para los efectos del presente título como animal, al organismo vivo, no humano, sensible, que no constituya plaga, que posea movilidad propia, y capacidad de respuesta a los estímulos del medio ambiente perteneciente a una especie doméstica o silvestre. Los animales abandonados, o callejeros no serán considerados plaga.

**Artículo 350 Ter.** Al que cometa actos de maltrato o crueldad en contra de cualquier especie animal no humana provocándole la muerte, se le impondrán de dos a cuatro años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días multa, así como el aseguramiento de todos los animales que pudiera tener bajo su cuidado o resguardo, en términos de lo dispuesto por el artículo 54 de este Código.

En caso de que se haga uso de métodos que provoquen un grave sufrimiento al animal previo a su muerte, las penas se aumentarán en una mitad.

Se entenderá por métodos que provocan un grave sufrimiento, todos aquellos que lleven a una muerte no inmediata y prolonguen la agonía del animal.

Por actos de maltrato o crueldad y lo relativo a éste capítulo, se estará a lo dispuesto en la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.

40 Pertenecientes a los grupos parlamentarios de los partidos MORENA y Encuentro Social.

41 Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona el inciso “i” a la fracción II del artículo 10 bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, con relación a las funciones de la Secretaría de Seguridad Ciudadana realizadas a través de su Brigada de Vigilancia Animal, págs. 2 y 3. Documento disponible en: [https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/IN\\_22\\_06022020.pdf](https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/IN_22_06022020.pdf)

42 En lo que interesa, la Jefa de Gobierno sugirió una modificación al texto original de la iniciativa. Dicha sugerencia fue aceptada y corresponde con el contenido de la actual norma impugnada.

43 Dictamen que emite la Comisión de Seguridad Ciudadana con relación a las observaciones recibidas de la persona titular de la Jefatura de Gobierno al decreto que adiciona el inciso “i” a la fracción II del artículo 10 bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, págs. 7 a 9. Documento disponible en: [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DIC\\_447\\_48\\_24\\_11\\_2020.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/DIC_447_48_24_11_2020.pdf)

58. Así, este Tribunal Pleno observa que el Código Nacional de Procedimientos Penales contiene una regulación específica en relación con la actuación de las policías por lo que hace a su interacción con la flagrancia delictiva y respecto de la manera en que deben ceñir su actuación para realizar actos de investigación que impliquen su ingreso a un lugar cerrado con o sin autorización judicial.
59. Al respecto, el legislador federal estableció los dos supuestos referidos en los cuales las autoridades pueden soslayar la inviolabilidad del domicilio, para repeler una amenaza contra la vida, integridad o libertad de una o más personas o cuando obtengan el consentimiento para ingresar de quien pueda otorgarlo. Sin embargo, a través de la norma impugnada, el Congreso de la Ciudad de México replicó el segundo de ellos y agregó uno adicional, relativo a la posibilidad de entrar a un domicilio en una situación de flagrancia por delitos cometidos contra los animales.
60. Por tanto, si la norma impugnada regula precisamente un aspecto relacionado con la forma en que las brigadas de protección animal de la policía de la Ciudad de México deben conducirse cuando requieran ingresar a un lugar cerrado sin autorización judicial previa, esta Suprema Corte considera que el legislador local sí invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues dicha cuestión está comprendida dentro del objeto de la materia procedimental penal, respecto de la cual tiene facultad exclusiva para legislar y expedir un ordenamiento único a nivel nacional. Máxime que la promulgación de la norma impugnada es de fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país e incluso a la de entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>44</sup>.
61. Considerar lo contrario implicaría admitir que elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana tuvieran facultades que ninguna otra corporación en el país tiene en estos supuestos, lo cual contraviene la voluntad del Congreso de la Unión en el sentido de generar uniformidad en la materia procedimental penal a través de una legislación única a nivel nacional, cuyo objeto es, entre otras cuestiones, dotar de uniformidad y coherencia a esta materia y darle certeza jurídica a los gobernados.
62. Por otra parte, como se menciona en el párrafo 42 de esta ejecutoria, el cuarto de los criterios que este Tribunal Pleno ha desarrollado respecto de este tipo de asuntos consiste en que los Congresos locales sí pueden legislar en materia procedimental penal para regular cuestiones propiamente orgánicas o para emitir ordenamientos complementarios para la implementación del sistema penal acusatorio. Por ello debe analizarse si la porción normativa impugnada se encuentra en alguno de esos supuestos, para lo cual es necesario tener una noción de lo que significan los conceptos complementario y orgánico.
63. En la referida acción de inconstitucionalidad 296/2020, este Tribunal Pleno señaló que el significado gramatical de la palabra complementario es que sirve para completar o perfeccionar algo<sup>45</sup>. En este caso, ese algo que prevé la definición es la implementación de la reforma constitucional en materia procesal penal. Sin embargo, esa legislación complementaria no puede llegar al extremo de modificar los contenidos de la legislación emitida por el Congreso de la Unión, sino que únicamente puede introducir cuestiones que permitan hacer efectivo el funcionamiento de los procesos en el orden local.
64. Al respecto, este Tribunal Pleno entiende que para considerar que una norma es complementaria su contenido debe guardar una relación estrecha con aquello que el legislador competente plasmó en la norma única, desarrolla o detalla su contenido. Lo anterior excluye, necesariamente, la creación de supuestos adicionales a los contemplados en la legislación única.
65. Sin embargo, en el caso específico el legislador de la Ciudad de México no creó reglas dirigidas a detallar cómo es que las Brigadas de Vigilancia Animal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana deben cumplir con sus obligaciones respecto de su ingreso a un lugar cerrado sin autorización judicial, sino que añadió un supuesto completamente distinto a lo permitido en el Código Nacional de la materia. Ello torna evidente que la norma impugnada no es complementaria, pues su contenido no desarrolla ni detalla lo dispuesto en el artículo 290, por ello no es posible considerarla necesaria para el adecuado cumplimiento de este.

44 La reforma a la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México por la que se adicionó la porción normativa cuestionada se publicó en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciséis de diciembre de dos mil veinte.

45 Disponible en <https://dle.rae.es/complementario>

Complementario

1. adj. Que sirve para completar o perfeccionar algo.

2. adj. Dicho de un número de la lotería primitiva: Que, añadido a otros cinco acertados, forma una combinación a la que corresponde el segundo premio. U. t. c. s. m.

66. Por su parte, como también se menciona en el párrafo 42 de esta sentencia, el segundo aspecto respecto del cual los Congresos locales sí pueden legislar en materia procedimental penal corresponde a cuando emitan normas orgánicas. Al respecto, la palabra orgánico significa que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios<sup>46</sup>. En la doctrina se ha señalado que dentro de las normas ordinarias existen dos modelos: las de organización y las de comportamiento.
67. Precisamente a las primeras, por su objeto, se les denomina orgánicas y su objetivo primordial es la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales. En cambio, las normas de comportamiento tienen como finalidad regular las conductas de los particulares. Las primeras, relacionadas con la organización de los poderes públicos en su régimen interior —lo que incluye establecer facultades y funciones— son el tipo de normas que pueden emitir los Congresos locales para que a nivel interno las autoridades puedan aplicar las normas del procedimiento penal. Lo relacionado con reglas procesales o derechos de las partes, como se vio en el apartado anterior, está vedado para los Congresos locales.
68. Dicho lo anterior, esta Suprema Corte considera que la porción normativa impugnada regula cuestiones que las entidades federativas no pueden legislar. Primero, porque no es un contenido de carácter orgánico ya que no está relacionado con la estructura organizacional del gobierno de la Ciudad de México, sino que regula la manera en la que la policía local puede ingresar a un lugar cerrado en casos de flagrancia.
69. La norma impugnada tampoco constituye una legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación del sistema de justicia penal pues, como ya se ha mencionado, el Código Nacional de Procedimientos Penales ya regula, en su artículo 290, los supuestos en los que las autoridades pueden ingresar a un lugar sin autorización judicial. Por tanto, el contenido de la ley local no es indispensable para la implementación del sistema de justicia penal acusatorio.
70. El contenido del artículo combatido revela que el Congreso de la Ciudad de México desbordó lo dispuesto en el citado Código Nacional que únicamente permite el ingreso a un lugar sin orden judicial cuando sea necesario para repeler una agresión que ponga en peligro la vida, integridad o integridad de las personas o cuando se realiza con el consentimiento de quien esté facultado para otorgarlo, sin que sea admisible el supuesto previsto en la norma impugnada relativo a la necesidad de evitar la comisión de un delito, pues el mismo no fue contemplado por el legislador federal.
71. Además, por lo que hace al supuesto relativo a que la persona autorizada para ello permita el acceso a ese lugar cerrado, que también lo contempla el artículo 290 antes transcrito, debe decirse que, como ha sido recordado en esta resolución, los Congresos locales no pueden, siquiera, reproducir el contenido de la legislación única en materia procedimental penal. Dicha reproducción deviene aún más evidente si se observa el contenido de los dos últimos párrafos de la norma impugnada en los que se refiere que por lo que hace a dicho supuesto, se debe proceder conforme a lo previsto por el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
72. En las relatadas condiciones, no pasa desapercibida para esta Suprema Corte la legítima preocupación del legislador de la Ciudad de México y lo beneficiosa que pudiera ser la norma impugnada para proteger de manera más adecuada a los animales frente al maltrato, sin embargo el texto de la Constitución Política del país es claro en reconocer al Congreso de la Unión una competencia exclusiva para crear las reglas que deben regir la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, por ello la invasión a dicha competencia genera la inconstitucionalidad de la norma impugnada, con independencia de lo plausible de su objeto, es decir, la inconstitucionalidad de la norma obedece a que se fue emitida por una autoridad incompetente y no por el contenido de esta.

---

46 Disponible en <https://dle.rae.es/org%C3%A1nico>.

Orgánica, ca

Del lat. *organicus* 'propio de un instrumento mecánico'.

1. adj. Dicho de un cuerpo: Que está con disposición o aptitud para vivir.

2. adj. Constituido por partes que forman un conjunto coherente.

3. adj. Que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios.

4. adj. Med. Dicho de un síntoma o de un trastorno: Que indica una alteración patológica de los órganos que va acompañada de lesiones visibles y relativamente duraderas. Se opone a funcional.

5. adj. Quím. Dicho de una sustancia: Que tiene como componente el carbono y que forma parte de los seres vivos.



73. En virtud de lo anterior, este Pleno considera que el contenido del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México sí invade la esfera competencial reservada al Congreso de la Unión, por lo que procede declarar su invalidez.
74. **SEXTO. Efectos.** En conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
75. La invalidez del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, surtirá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor, por lo que corresponde a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales.
76. La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la Ciudad de México.
77. Además, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse a la Jefa de Gobierno, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios en materia penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y los Juzgados de Distrito en la misma materia que ejercen su jurisdicción en esa demarcación.
78. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

#### **RESUELVE :**

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

**SEGUNDO.** Se **declara la invalidez** del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, adicionado mediante el decreto publicado en el Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México, en los términos precisados en el considerando sexto de esta decisión.

**TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos setenta y seis y setenta y cinco, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos del sesenta y tres al setenta y dos así como del setenta y cinco, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, adicionado mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de diciembre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 3) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la Jefa de Gobierno, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios en materia penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en materia penal en la Ciudad de México.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

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

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente junto con el secretario general de acuerdos, quien da fe.

**PRESIDENTE**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**PONENTE**

**MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

(Firma digital)

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2021.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el quince de marzo de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Comisión solicitó la invalidez del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México<sup>47</sup>, que establecía dos supuestos en los que integrantes de las brigadas de protección animal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México podían ingresar a un lugar cerrado, sin autorización judicial previa, al considerar que el Poder Legislativo local invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

El Tribunal Pleno declaró, por unanimidad de once votos, la invalidez del citado artículo bajo el argumento de que el Congreso de la Ciudad de México carecía de competencia para legislar sobre materia procedimental penal, **en virtud de que ya había entrado en vigor la reforma constitucional** del artículo 73, fracción XXI, inciso c), que otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en esa materia<sup>48</sup>.

### **RAZÓN DE LA CONCURRENCIA.**

Coincido en la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia y que es la falta de competencia del Congreso de la Ciudad de México. No obstante, no comparto la consideración sobre el momento preciso en que dejaron de tener competencia los Congresos locales para regular esta cuestión.

En esta cuestión existen tres fechas importantes que necesitan ser debidamente tomadas en cuenta. En primer término, tenemos que existió una reforma constitucional en octubre de 2013 donde se determinó que la materia procedimental penal se regularía por una legislación única que emitiría el Congreso de la Unión y que entraría en vigor a más tardar el 18 de junio de 2016, y que hasta en tanto ello aconteciera, la legislación interna de los Estados y de la Ciudad de México en estas cuestiones estaría vigente. Tal legislación única entró en vigor a nivel nacional en junio de 2016, de manera que, para diciembre de 2020, que fue cuando en la Ciudad de México se emitió la norma que aquí se impugna, el Congreso local ya no tenía competencia para hacerlo. La cuestión es que la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte considera que el Congreso local dejó de ser competente en octubre de 2013, es decir, con la reforma constitucional, y no desde que entró en vigor la legislación única, que es la condición resolutoria establecida por la propia Constitución.

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

**SEGUNDO.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República **a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.**

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal **continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.**

<sup>47</sup> Adicionado mediante Decreto Número 495, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciséis de diciembre de dos mil veinte.

**Artículo 10 BIS.-** Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades: [...]

II. Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones: [...]

i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

I. Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV "Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos", del Código Penal para el Distrito Federal; o

II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para lograrlo.

En los casos de la fracción II, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Los motivos que determinaron la intromisión sin orden judicial constarán detalladamente en el informe que al efecto se levante. [...]

<sup>48</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

**XXI.** Para expedir:

**a) a b) [...]**

**c)** La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia [...].

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

La competencia de los Congresos locales para legislar en la materia que nos ocupa terminó al entrar en vigor la legislación nacional emitida por el Congreso de la Unión, en 2016, y no antes.

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

**MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

(Firma digital)

## VOTO CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE QUINCE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

El Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, adicionado mediante el Decreto 495 publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, porque invadió la competencia del Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al facultar expresamente a las brigadas de vigilancia animal integradas por elementos de policía para ingresar a cualquier lugar cerrado sin orden judicial cuando exista flagrancia.

En sesión expresé que compartía el sentido del proyecto; sin embargo, formularía un voto concurrente para apartarme del análisis de procedencia y las razones por las que se declaró la invalidez del precepto impugnado.

De igual forma, emitiré un voto particular para expresar que disiento de la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno en cuanto a los efectos que se imprimieron al fallo respecto de los operadores jurídicos.

### Razones del voto concurrente.

De manera oficiosa se establece que si bien mediante un Decreto<sup>49</sup> posterior al impugnado, el Congreso de la Ciudad de México reformó la norma controvertida con el objeto de **modificar la nomenclatura de los numerales del inciso “i)”, de romanos a arábigos, así como ajustar su referencia en el párrafo segundo**; tal reforma no implicó un cambio en su sentido normativo que impidiera su análisis en la presente acción de inconstitucionalidad.

Respetuosamente no comparto esas consideraciones, pues a mi juicio, basta la modificación de la norma a través del proceso legislativo para que se trate de un nuevo acto para efectos de su impugnación a través del medio de control constitucional.

En ese tenor, se pasó inadvertido que ese aspecto está íntimamente relacionado con la causa de improcedencia relativa a la **cesación de efectos** prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la Ley Reglamentaria<sup>50</sup>, por lo que debió ser desestimada, pues con independencia de que el inciso i) del precepto impugnado fue reformado por Decreto publicado el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, al ser de **naturaleza penal**, no procede sobreseer en el presente asunto, ya que los efectos de la sentencia se pueden aplicar a aquellas personas que estén sujetas a un proceso penal.

Ahora bien, como lo expresé en sesión, difiero de las consideraciones de la ejecutoria sobre el análisis del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, por las razones siguientes:

Dicho precepto faculta expresamente a las brigadas de vigilancia animal integradas por elementos de policía para ingresar a cualquier lugar cerrado sin orden judicial cuando exista flagrancia respecto de dos supuestos específicos:

1. Se cometan delitos relacionados con actos de maltrato o crueldad en contra de animales previstos en el Código Penal para la Ciudad de México; y,
2. Los elementos de seguridad cuenten con el consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

Para este último supuesto, el precepto impugnado remite expresamente al artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual dispone que la autoridad que practique el ingreso deberá informarlo dentro de los cinco días siguientes ante el órgano jurisdiccional; a dicha audiencia deberá asistir la persona que otorgó su consentimiento a efectos de ratificarla; y, los motivos que determinaron la inspección sin orden judicial constarán detalladamente en el acta que al efecto se levante.

En materia penal, registrar cualquier lugar cerrado por elementos de policía sin contar con la orden judicial correspondiente, **constituye un acto de investigación de los ilícitos penales**, lo que indudablemente guarda relación con uno de los ejes rectores que integran el procedimiento penal acusatorio, compuesto por la **investigación**, el procesamiento y la sanción de los delitos.

<sup>49</sup> Decreto 605 publicado en la Gaceta Oficial el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno.

<sup>50</sup> “Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

(...)”.

“Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad”.

En el primer supuesto previsto por la norma impugnada (Artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), numeral I), consistente en el allanamiento con motivo de la flagrancia delictiva, **no se encuentra regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales**; en tanto que, el segundo supuesto (Artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), numeral II), constituye la reiteración de la fracción II del numeral 290 de la aludida legislación procesal<sup>51</sup>.

Efectivamente, el ingreso de la autoridad a un lugar cerrado sin autorización judicial está previsto de forma excepcional en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales, **únicamente bajo las siguientes hipótesis**:

I. Cuando sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas.

II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

Como puede advertirse, el referido numeral 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no contempla el supuesto relativo al ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando se actualiza la flagrancia delictiva, ya que la fracción I de ese precepto sólo autoriza el ingreso cuando la autoridad deba repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas.

Por tal motivo, **difiero** de la afirmación que realiza el proyecto en el párrafo 51, en el sentido de que: “Una comparación del Código Nacional de Procedimientos Penales y la norma impugnada, revela que esta última efectivamente regula aspectos vinculados con el procedimiento penal pues prevé la manera en que la policía, que es un sujeto del proceso penal, debe reaccionar cuando en ejercicio de sus atribuciones se encuentra frente a un evento de flagrancia delictiva, llegando incluso al extremo de regular la manera en que puede ingresar a un domicilio sin autorización judicial, aspectos que el Congreso Federal ya incluyó en el código que expidió en ejercicio de su facultad exclusiva de legislar en materia procedimental penal en todo el país”.

Ciertamente, de la lectura a los párrafos 51 y 52 del proyecto, se aprecia que al analizar la iniciativa de ley para adicionar el inciso “i” a la fracción II, del artículo 10 Bis, la propuesta advirtió que la intención del legislador local fue crear una figura procesal para enfrentar un problema de la realidad social que, desde su óptica, ameritaba que los elementos de las brigadas de protección animal, como parte de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, **contaran con mayores atribuciones que las ya existentes en el orden jurídico nacional** para impedir o hacer cesar el maltrato animal al interior de un domicilio sin orden judicial.

Ello pone de manifiesto que el legislador local diseñó una forma distinta a la ya contemplada por el ordenamiento procesal nacional para ingresar a un lugar cerrado sin orden judicial, esto es, cuando se actualiza la flagrancia delictiva.

Entonces, desde mi perspectiva, el Poder Legislativo de la Ciudad de México fue más allá de los supuestos previstos por el Código Nacional de Procedimientos Penales, para estimar válida la intromisión del domicilio sin orden judicial, ya que el primer supuesto del precepto impugnado escapa a los regulados por el ordenamiento procesal.

Por ende, me aparto de las consideraciones del proyecto respecto a que tal hipótesis normativa ya se encontraba regulada en el ordenamiento adjetivo y, por esa razón, el legislador local invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en virtud de que el ordenamiento nacional ni siquiera contempla tal supuesto de excepción para ingresar a un inmueble.

Máxime que la intromisión de la autoridad a un domicilio sin orden judicial cuando es motivada por la comisión de un delito en flagrancia es una figura procesal que se extrae de la interpretación directa del artículo 16 de la Constitución Federal, tal como lo realizó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes criterios (Contradicción de tesis 75/2004-PS y amparo directo en revisión 3244/2016<sup>52</sup>):

Tesis: 1a./J. 21/2007

<sup>51</sup> “Artículo 290. Ingreso de una autoridad a lugar sin autorización judicial

Estará justificado el ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

I. Sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas, o

II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

En los casos de la fracción II, la autoridad que practique el ingreso deberá informarlo dentro de los cinco días siguientes, ante el Órgano jurisdiccional. A dicha audiencia deberá asistir la persona que otorgó su consentimiento a efectos de ratificarla.

Los motivos que determinaron la inspección sin orden judicial constarán detalladamente en el acta que al efecto se levante”.

<sup>52</sup> En este asunto voté en contra, ya que estimé que era improcedente el recurso extraordinario.

**“INTROMISIÓN DE LA AUTORIDAD EN UN DOMICILIO SIN ORDEN JUDICIAL. EFICACIA DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS Y DE LAS PRUEBAS OBTENIDAS, CUANDO ES MOTIVADA POR LA COMISIÓN DE UN DELITO EN FLAGRANCIA.** Si bien, la diligencia de cateo prevista en el octavo párrafo del artículo 16 constitucional presupone la comisión de un delito, la existencia de una investigación ministerial y la probabilidad de que en el domicilio que se registrará se encuentra el sujeto activo o los objetos relacionados con el ilícito; ello no sucede en todos los casos, **pues tratándose de flagrante delito, con fundamento en que la demora puede hacer ilusoria la investigación del delito y la aplicación de las penas, la autoridad policial no requiere necesariamente orden de cateo para introducirse en el domicilio particular en el que se está ejecutando el delito, ya que en ese caso, el propio artículo 16 constitucional señala expresamente una excepción al respecto al permitir a cualquier particular, y con mayor razón a la autoridad, detener al indiciado, además de que el Estado -como garante de los bienes de la sociedad- debe actuar de inmediato en casos de flagrancia;** por lo que en esas condiciones, los medios de prueba obtenidos como consecuencia de la intromisión de la autoridad a un domicilio sin contar con orden de cateo, motivada por la comisión de un delito en flagrancia, tienen eficacia probatoria, ya que al tratarse de hipótesis distintas, a efecto de determinar su valor probatorio, no se aplican las mismas reglas que tratándose de un cateo precedido por una investigación ministerial. Así, las pruebas que se obtengan a partir de un cateo que no cumpla con los requisitos establecidos en el octavo párrafo del artículo 16 constitucional, carecen de eficacia probatoria, ello con independencia de la responsabilidad en que las autoridades que irrumpen en el domicilio pudieran incurrir; en cambio, las probanzas que se obtengan como consecuencia del allanamiento de un domicilio por parte de la autoridad policial en caso de flagrancia tienen eficacia probatoria, aun cuando no exista orden de cateo. Debiendo precisarse que tratándose del allanamiento de un domicilio por parte de la autoridad policial en caso de flagrancia, ésta debe contar con datos ciertos o válidos que motiven la intromisión al domicilio sin orden de cateo, los cuales deben aportarse en el proceso en caso de consignarse la averiguación correspondiente a efecto de que el Juez tenga elementos que le permitan llegar a la convicción de que efectivamente se trató de flagrancia, pues de no acreditarse tal situación, las pruebas recabadas durante dicha intromisión, carecen de eficacia probatoria”.

Tesis: 1a. CCCXXVIII/2018 (10a.)

**“INTROMISIÓN DE LA AUTORIDAD EN UN DOMICILIO SIN ORDEN JUDICIAL. SUPUESTOS CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDOS EN CASO DE FLAGRANCIA.** La inviolabilidad del domicilio, reconocida en los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11, numeral 2, y 11, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, constituye una manifestación del derecho a la intimidad, entendido como la protección del ámbito reservado de la vida de las personas, excluido del conocimiento de terceros, sean éstos poderes públicos o particulares. Ahora bien, dicho derecho no es absoluto, pero al existir una expectativa de privacidad legítima que justifica su tutela, la intromisión domiciliaria debe analizarse bajo un escrutinio estricto, partiendo de la base de que su ejecución requiere, como regla, una autorización judicial previa, en la que se motiven la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la injerencia. En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 75/2004-PS, determinó que es constitucionalmente válida la intromisión al domicilio sin una orden judicial previa cuando se actualiza la flagrancia delictiva; sin embargo, es de total relevancia que los operadores jurídicos analicen esta figura jurídica a la luz del actual artículo 16 de la Constitución Federal. Así, sólo será constitucionalmente válida la intromisión aludida cuando: **a) se irrumpa en el lugar al momento en que en su interior se esté cometiendo un delito, por lo que quien irrumpa debe tener datos ciertos, derivados de una percepción directa, que permitan considerar, razonablemente, la posible comisión de una conducta delictiva; o, b) cuando después de ejecutado el injusto en un sitio diverso, el sujeto activo es perseguido inmediatamente hasta ahí, es decir, la intromisión debe derivar de la persecución inmediata y continua del presunto responsable.** En ambas hipótesis, lo determinante debe ser la urgencia del caso, de modo que la intervención se torne inaplazable, ya sea para evitar la consumación de un ilícito, hacer cesar sus efectos o impedir la huida de quien aparece como responsable”.

Estimo que la propuesta debió distinguir que el acto de investigación que implique el ingreso a un lugar cerrado sin autorización judicial por actualizarse la flagrancia delictiva conforme lo autoriza la primera hipótesis del precepto impugnado, es un aspecto procesal que fue más allá de los supuestos que expresamente regula el Código Nacional de Procedimientos Penales.

De tal manera que, de forma indebida, **la legislatura local introdujo una figura procesal ajena a las contempladas taxativamente por el ordenamiento adjetivo nacional.**

Así, el legislador local al incorporar el allanamiento por flagrancia delictiva sin orden judicial (no previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales), invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, ya que esa figura corresponde a uno de los objetos de la materia procedimental penal (investigación), con independencia de que no haya sido contemplada de forma expresa en el ordenamiento procesal nacional.

No obstante que la propuesta arribó a la conclusión de que la norma impugnada invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, en sus párrafos 62 a 69 analiza si los supuestos normativos que contempla dicha disposición participan de cuestiones **complementarias** de la legislación procesal nacional u **orgánicas** sobre la estructura del Gobierno de la Ciudad de México.

A mi juicio, tal examen era innecesario, pues es evidente que las hipótesis que se invalidan regulan aspectos procesales en materia penal, sin que de su simple lectura pueda advertirse que prevean temas orgánicos o complementarios para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Idéntica consideración amerita lo plasmado en el párrafo 72, ya que el proyecto pretende justificar la invalidez decretada bajo el argumento de que no se desconoce la legítima preocupación del legislador de la Ciudad de México para proteger de manera más adecuada a los animales frente al maltrato, así como lo beneficiosa y plausible que pudiera ser la norma impugnada.

Estimo respetuosamente que tales consideraciones se apartan del contexto constitucional y de las razones por las que la norma impugnada se invalida.

#### **Razones del voto particular.**

Al momento de establecer los efectos de la invalidez del artículo 10 Bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, la propuesta precisó que correspondería a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia.

Como lo manifesté en la sesión, disiento de la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno en cuanto a los efectos que se imprimieron al fallo respecto de los operadores jurídicos. Me explico.

Los artículos 105 constitucional y 45 de su ley reglamentaria establecen:

“**Artículo. 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)

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.”

Considero que esas disposiciones deben ser leídas conforme al principio de seguridad jurídica. Este principio entraña exigencias de certeza y previsibilidad de las decisiones, necesarias para preservar otros principios como los de igualdad de trato y autonomía personal.

Esas exigencias se traducen en casos como el presente, entre otras cosas, en la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita un criterio que unifique los efectos retroactivos de la declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, para evitar que los operadores jurídicos tomen decisiones contradictorias o incompatibles y, en consecuencia, que el sistema judicial dé un trato desigual a casos semejantes y se produzcan violaciones a la autonomía personal de los afectados por el sistema penal.

Esto es, las normas citadas deben interpretarse en el sentido de que, en los casos de normas penales en que una declaratoria de inconstitucionalidad conlleve la posibilidad de dar efectos retroactivos a la sentencia, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación especificar suficientemente en su fallo qué efectos retroactivos deben dar los operadores jurídicos a la declaratoria de invalidez, de manera congruente con los principios generales y la legislación aplicable; sin que sea dable dejar a la discrecionalidad de cada operador jurídico decidir los efectos que podrían derivar de esa declaratoria para los casos de su conocimiento.



No es óbice que la acción de inconstitucionalidad sea un medio de control abstracto de la constitucionalidad de normas generales, en la que no se analizan actos concretos de aplicación, puesto que, en primer lugar, es la propia Constitución y la Ley Reglamentaria de su Artículo 105, quienes facultan a la Suprema Corte para imprimir efectos retroactivos cuando declare la invalidez de normas generales de naturaleza penal; y en segundo, el hecho de que la Suprema Corte especifique los efectos retroactivos que los operadores jurídicos deben dar a la declaratoria de invalidez, no implica que ésta se pronuncie sobre la constitucionalidad de actos concretos de aplicación, sino que la especificación de los efectos se hace a través de la identificación de clases de casos o situaciones genéricas en las que, cuando ocurran (si ocurren), deberán actualizarse determinados efectos en los casos concretos de que se trate.

**MINISTRA**

**NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

(Firma digital)

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el quince de marzo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 7/2021, en la que se declaró la invalidez del artículo 10 bis, fracción II, inciso i), de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México<sup>53</sup>, el cual regulaba los supuestos de flagrancia delictiva en los que la brigada de vigilancia animal podía entrar a un lugar cerrado sin orden judicial.

En la sentencia, el Pleno de la Suprema Corte determinó que el mencionado precepto era inconstitucional toda vez que regulaba aspectos relacionados con la investigación de delitos y, por tanto, invadía la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal. Facultad contenida expresamente en el artículo 73, fracción XXI, inciso c)<sup>54</sup>, de la Constitución General.

Presento este voto concurrente, toda vez que, si bien coincido en que la norma impugnada era inconstitucional por invadir la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal, respetuosamente no comparto la totalidad de las consideraciones ni la metodología de estudio.

Adicionalmente, estimo importante aclarar que la resolución de la Corte de ninguna forma deja en situación de desprotección a los animales de la Ciudad de México frente a delitos de maltrato o crueldad en su contra. Como referí en sesión, las autoridades locales deberán seguir ejerciendo sus facultades de investigación y prevención del delito conforme a las reglas previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

**I. El argumento de la mayoría.**

Retomando algunos precedentes, la sentencia reitera que de acuerdo con nuestra Constitución: **(i)** el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para legislar en materia procedimental penal; **(ii)** a fin de determinar el contenido de dicha materia, es necesario atender el contenido del CNPP; **(iii)** a las entidades federativas y a la Ciudad de México les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos en el CNPP; y **(iv)** los Congresos locales sólo pueden legislar sobre cuestiones propiamente orgánicas o para emitir ordenamientos complementarios que resulten necesarios para la implementación del CNPP.

<sup>53</sup> **Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México**

**Artículo 10 BIS.-** Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades:

[...]

II. Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones:

[...]

i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

I. Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV “Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos”, del Código Penal para el Distrito Federal; o

II. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para lograrlo.

En los casos de la fracción II, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Los motivos que determinaron la intromisión sin orden judicial constarán detalladamente en el informe que al efecto se levante. [...]

<sup>54</sup> **Constitución General**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

**XXI.** Para expedir:

[...]

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

Precisado lo anterior, la sentencia compara el CNPP y la norma impugnada<sup>55</sup> a fin de demostrar que ésta última regula aspectos vinculados con el procedimiento penal. A partir de dicha comparación, el fallo advierte que la norma combatida regula la manera en que la policía debe reaccionar cuando se encuentra frente a un evento de flagrancia delictiva, aspectos que corresponden a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en materia procedimental penal y que ya fueron incluidos en el código respectivo. En consecuencia, concluye que el artículo impugnado invade el ámbito competencial del Congreso de la Unión.

Adicionalmente, la sentencia analiza si la porción normativa regula cuestiones propiamente orgánicas o complementarias para la implementación del sistema penal acusatorio. Sobre este tema, la resolución considera que la norma no es complementaria, pues no desarrolla ni detalla lo dispuesto en el CNPP, sino que se limita a añadir un supuesto completamente distinto a lo permitido en el mencionado código. De igual forma, considera que la norma impugnada no es de carácter orgánico, ya que no está relacionada con la estructura organizacional del gobierno de la Ciudad de México, sino que regula la manera en que la policía local puede ingresar a un lugar cerrado en casos de flagrancia.

En atención a lo anterior, la sentencia concluye que la norma impugnada invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal y declara su inconstitucionalidad.

## II. Razones del disenso.

Como adelanté, coincido plenamente con la mayoría en que la norma impugnada invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal. No obstante, no comparto la metodología de estudio pues considero que, para sustentar esta conclusión no bastaba con comparar la norma local con el CNPP. En mi opinión, lo que debió analizarse es si la norma se refiere en sí misma a aspectos que puedan ser comprendidos en la materia procedimental penal, al margen de que el citado CNPP regule o no tales cuestiones.

No desconozco que en algunos precedentes el Pleno de esta Suprema Corte —a fin de identificar qué temas comprenden la materia “procedimental penal” — ha atendido al contenido del CNPP, por ser esta la legislación única en la materia, mediante la cual el Congreso de la Unión ejerció su facultad exclusiva<sup>56</sup>. Sin embargo, ello no significa que, en automático, todas las normas contenidas en dicho Código se refieran necesariamente a la materia procedimental penal o que sólo las normas que están ahí definen y delimitan dicha materia.

Sostener lo contrario nos llevaría necesariamente a tener que asumir un doble absurdo. Primero, que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, autorizó al Congreso de la Unión para autodeterminar el alcance de sus propias competencias legislativas, en tanto que sería éste el único facultado para decidir qué aspectos y hasta dónde comprende la materia procedimental penal. Y segundo, que todo lo que el Congreso de la Unión decida incluir en el CNPP debe considerarse por esa sola razón parte de la materia procedimental penal, o bien, que todo lo que no esté ahí comprendido no forma parte por ese solo hecho de la materia en cuestión, al margen de su naturaleza o contenido.

Como lo he sostenido en diversos precedentes, la metodología más adecuada y consistente con la forma en la que esta Suprema Corte suele analizar invasión a las facultades exclusivas del Congreso de la Unión estriba en analizar si la norma local impugnada regula, en sí misma, aspectos que inciden en la materia especificada en la Constitución como parte de esa facultad exclusiva, en este caso: el procedimiento penal. Para ello, lo que debe evaluarse es si la disposición cuestionada incide directamente en la investigación, procesamiento y juzgamiento de delitos, más allá, insisto, de si se trata de una cuestión comprendida en el CNPP.

---

<sup>55</sup> La sentencia contrasta la norma impugnada con el artículo 290 del CCPP.

**Artículo 290. Ingreso de una autoridad a lugar sin autorización judicial**

Estará justificado el ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial cuando:

**I.** Sea necesario para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas, o

**II.** Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

En los casos de la fracción II, la autoridad que practique el ingreso deberá informarlo dentro de los cinco días siguientes, ante el Órgano jurisdiccional. A dicha audiencia deberá asistir la persona que otorgó su consentimiento a efectos de ratificarla. Los motivos que determinaron la inspección sin orden judicial constarán detalladamente en el acta que al efecto se levante.

<sup>56</sup> Así se hizo, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 296/2020, resuelta en sesión de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno.

En el caso, como ya adelanté, coincido con la mayoría pues considero que la norma impugnada sí invadía la competencia del Congreso de la Unión, toda vez que la misma regulaba los casos en los que la brigada de vigilancia animal podía entrar a un lugar cerrado sin orden judicial tratándose de flagrancia delictiva, lo cual evidentemente incide en aspectos procedimentales.

Efectivamente, la norma señalaba que los integrantes de la referida brigada de vigilancia podían entrar a un domicilio sin orden judicial tratándose de “flagrancia” e, inmediatamente después, especificaba que era así siempre que fuera necesario “para evitar la comisión de delitos contra los animales no humanos”, o bien, cuando se contara con el consentimiento de quien esté facultado para ello. Aspectos que claramente inciden en la persecución e investigación de delitos.

No desconozco que la norma en cuestión reiteraba en una de sus porciones uno de los supuestos en los que el propio CNPP autoriza la entrada a un domicilio sin orden judicial e, incluso, remitía al artículo 290 de dicho ordenamiento. Me refiero al supuesto en el que se cuenta con el consentimiento del titular del domicilio. Sin embargo, como ha señalado esta Suprema Corte en precedentes, el legislador local no está autorizado ni siquiera para reiterar el contenido del CNPP, en relación con temas propiamente procedimentales<sup>57</sup>.

Tal conclusión se corrobora con lo decidido por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 48/2016, en la que se declararon inconstitucionales diversas disposiciones por regular aspectos vinculados con el procedimiento penal. En efecto, en dicho precedente la declaración de invalidez se hizo extensiva a un precepto que se refería precisamente a la detención en flagrancia, por tener el mismo vicio competencial<sup>58</sup>.

Por estas razones, aunque no comparto las consideraciones ni la metodología, coincido con el sentido del fallo en cuanto a que la norma impugnada invadía la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre procedimiento penal y, en consecuencia, es inconstitucional.

\*\*\*

Finalmente, como adelanté, es importante aclarar que la resolución de la Suprema Corte en este caso de ninguna manera deja en situación de desprotección a los animales de la Ciudad de México frente a delitos de maltrato o crueldad en su contra.

Como se explicó, el problema analizado por la Suprema Corte en este caso fue estrictamente competencial. Lo que se analizó fue si el Congreso de la Ciudad de México contaba o no con la facultad de regular supuestos de ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial en casos de flagrancia, o si, por el contrario, ello violaba la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

Así, a mi juicio, la declaratoria de invalidez decretada en este caso de ninguna manera debe interpretarse en el sentido de que la Brigada de Vigilancia Animal de la Ciudad de México no puede ingresar a un lugar cerrado sin orden judicial en ningún caso en el que se aprecie la existencia de flagrancia delictiva, muy específicamente tratándose de casos relacionados con actos de maltrato o crueldad animal que constituyan delito. En mi opinión, la decisión adoptada por la Corte en este caso simplemente implica que, en lo sucesivo, las autoridades locales de protección animal deberán observar las reglas del CNPP, así como la interpretación que ha hecho esta Suprema Corte en relación con el acceso a un domicilio sin orden judicial en casos de flagrancia.

<sup>57</sup> Así se dijo en las acciones de inconstitucionalidad 48/2016, 106/2014, 22/2017, 79/2018.

<sup>58</sup> La porción normativa invalidada señalaba: “La autoridad no efectuará la detención en flagrancia del imputado que cometa daños imprudenciales con motivo del tránsito de vehículos, cuando este le demuestre la existencia de una póliza de seguro vigente que ampare la reparación del daño derivada de los hechos”. Acción de inconstitucionalidad 48/2016, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve.

En efecto, no debe perderse de vista que esta Suprema Corte ha sostenido en numerosos precedentes que si bien, por regla general, para entrar a un domicilio se requiere orden judicial previa, existen también algunas excepciones constitucionales, como son **(a)** la persecución de un delito flagrante y **(b)** la autorización del ocupante. En cuanto al primer supuesto, la Primera Sala ha precisado que la entrada al domicilio será válida siempre cuando **(i)** se irrumpa en el lugar cuando en su interior se esté cometiendo un delito; o, bien **(ii)** después de ejecutado, el sujeto activo sea perseguido inmediatamente hasta ahí<sup>59</sup>.

Fue precisamente por ello que durante la discusión del presente asunto expresamente sugerí a mis compañeras y compañeros explicitar en el apartado de efectos que los casos relacionados con la norma impugnada se deberán resolver de conformidad con el CNPP, a fin de evitar una posible incertidumbre al respecto.

\*\*\*

Por lo antes expuesto, si bien comparto el sentido del fallo, lo hago por consideraciones y razones distintas.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

(Firma digital)

---

<sup>59</sup> Véase, entre otros, el Amparo Directo en Revisión 3244/2016, fallado por la Primera Sala el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente); los últimos tres Ministros se reservaron su derecho a formular voto concurrente. En contra del voto de la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

**VOTO CONCURRENTE****QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2021.**

Se analizó en el asunto, la regularidad constitucional del inciso i) de la fracción II del artículo 10 Bis de la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, que se reformó en Decreto 495, que se publicó en el Periódico Oficial de la Ciudad de México, el dieciséis de diciembre de dos mil veinte; que a la letra disponía:

**“Artículo 10 BIS.** Corresponde a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de las siguientes facultades:

[...]

**II.** Integrar, equipar y operar brigadas de vigilancia animal para responder a las necesidades de protección y rescate de animales en situación de riesgo, estableciendo una coordinación interinstitucional para implantar operativos en esta materia y coadyuvar con asociaciones civiles en la protección y canalización de animales a centros de atención, refugios y albergues de animales. La brigada de vigilancia animal tiene como funciones:

[...]

i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial, cuando:

**I.** Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV ‘Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos’, del Código Penal para el Distrito Federal; o

**II.** Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

En los casos de la fracción II, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales

[...]”.

En la ejecutoria, se declaró la invalidez de la norma, por regular aspectos propios del proceso penal, como son supuestos en los que policías de las brigadas animales, pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, en casos de flagrancia delictiva, válidamente podrían ingresar a un lugar cerrado; con lo que invadía la esfera de competencia Congreso de la Unión, en los términos del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal.

Consideraciones de fondo con el que estoy por completo de acuerdo, y así lo manifesté en la correspondiente votación.

Sin embargo, al estudiarse las causales de improcedencia, no se soslayó que el Congreso de la Ciudad de México, en el Decreto 605, que se publicó el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, en la Gaceta Oficial de esa Ciudad, reformó la norma impugnada, con el único objeto de modificar la nomenclatura de los numerales del inciso “i)”, de romanos a arábigos, y para ajustar su referencia en el párrafo segundo; numeral que quedó redactado en los términos siguientes:

**“Artículo 10 BIS.** [...]

**II.** [...]

i) En los casos que exista flagrancia estará justificado su ingreso a un lugar cerrado sin orden judicial, cuando:

**1.** Sea necesario para evitar la comisión de los delitos previstos en los artículos 350 Bis y 350 Ter del Capítulo IV ‘Delitos cometidos por actos de maltrato o crueldad en contra de animales no humanos’, del Código Penal para el Distrito Federal; o

2. Se realiza con consentimiento de quien se encuentre facultado para otorgarlo.

En los casos **del numeral 2**, se procederá en términos de lo previsto en el artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales.  
[...].”

Lo que se dijo en la ejecutoria, que **no implicaba un cambio en su sentido normativo**, que generara un impedimento para su análisis.

Con relación a lo anterior, como lo he señalado en diversos precedentes, me aparto del criterio mayoritario del Pleno que sostiene que para tener por **acreditada** la existencia de un nuevo acto legislativo es necesario:

- 1) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
- 2) Que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiéndose por ello cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Ello, porque a mi consideración, basta con que se cumpla con el criterio identificado como **“formal”** de modificación a la norma, para que ésta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley; pues desde mi óptica, es suficiente que se modifique en alguna de sus partes, aún y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **por tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto, surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, al tratarse de un nuevo acto legislativo.

De esta manera, si el precepto analizado pasó por un procedimiento legislativo, a mi consideración, se está frente a un nuevo acto legislativo distinto al anterior, que bien podría ser impugnado en un medio de control constitucional.

Por las razones expuestas, es por lo que respetuosamente me permito emitir el presente **voto concurrente**.

**MINISTRO**

**JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**

(Firma digital)