

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2010, promovida por el Procurador General de la República y Voto de Minoría que formulan los señores Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Sergio Armando Valls Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD
33/2010.**

**PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL
DE LA REPUBLICA.**

**PONENTE: MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS.
SECRETARIO: JAVIER ORTIZ FLORES.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día treinta de junio de dos mil once.

VISTOS; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada. Por oficio PGR/463/2010 presentado el once de noviembre de dos mil diez, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Chávez Chávez, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la siguiente:

Norma general:

El promovente señaló que impugna:

Artículo Primero Transitorio del Decreto Número 446 por el que se reformaron diversos ordenamientos del Estado de Baja California "en materia de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo" publicado en el Periódico Oficial del Estado el quince de octubre de dos mil diez, que es del tenor literal siguiente:

"PRIMERO.- Las presentes reformas entrarán en vigor a partir del 21 de agosto del 2012."

Señaló como Organos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada, respectivamente:

- a) Congreso del Estado de Baja California, y
- b) Gobernador Constitucional del Estado de Baja California.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez que hizo valer el promovente se sintetizan, en la parte considerativa de la presente resolución, al realizarse el estudio de fondo.

La demanda se adjunta como anexo formando parte de la presente resolución.

TERCERO. Artículos constitucionales que el promovente señala como violados. Artículos 16, 73, fracciones XVI y XXI, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de dieciséis de noviembre de dos mil diez, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 33/2010 y turnó el expediente respectivo al Ministro José Fernando Franco González Salas, como instructor del procedimiento.

El Ministro instructor, por auto de diecisiete de noviembre de dos mil diez, admitió la acción de inconstitucionalidad hecha valer por el Procurador General de la República y ordenó dar vista al Congreso y al Gobernador del Estado de Baja California para que rindieran sus informes respectivos. Asimismo, requirió al Congreso del Estado copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado, así como al Gobernador del Estado ejemplar original del periódico oficial de la entidad en que se haya publicado el citado decreto.

QUINTO. Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada.

Por proveídos de cuatro y doce de enero de dos mil once, el Ministro instructor tuvo por presentados a la Presidenta y a la Secretaría de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y al Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Baja California, respectivamente, con la personalidad que ostentan, rindiendo los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.

En los citados informes los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California sostienen la constitucionalidad del Decreto Número 446 impugnado.

Los informes respectivos se adjuntan como anexos formando parte de la presente resolución.

SEXTO. Cierre de instrucción. Por auto de veinticuatro de enero de dos mil once, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo Primero Transitorio del Decreto número 446 por el que se modificaron diversos ordenamientos legales del Estado de Baja California y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de la demanda. Por razón de método, en primer término, se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece:

“ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

Conforme con el artículo transcrito, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada.

En el caso, de la demanda por la que se interpuso la presente acción de inconstitucionalidad, se advierte que el promovente señala como norma general impugnada el artículo Primero Transitorio del Decreto 446 por el que se reforman diversos ordenamientos del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el quince de octubre de dos mil diez.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el sábado dieciséis de octubre y vencería el domingo catorce de noviembre de dos mil diez.

La presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República se presentó el once de noviembre de dos mil diez en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, razón por la cual, se concluye, fue presentada en forma oportuna de conformidad con lo dispuesto en el invocado artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia.

¹ “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...). II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...) c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano (...).”

“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; (...).”

Lo anterior se muestra en el cuadro siguiente:

| OCTUBRE 2010 | | | | | | |
|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--|--------------------------------|---------------------------------|
| Domingo | Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes | Sábado |
| | | | | | 15 <u>Publicación</u> | 16 <u>Día uno del Plazo</u> |
| 17 Día dos del Plazo | 18 Día tres del Plazo | 19 Día cuatro del Plazo | 20 Día cinco del Plazo | 21 Día seis del Plazo | 22 Día siete del Plazo | 23 Día ocho del Plazo |
| 24 Día nueve del Plazo | 25 Día diez del Plazo | 26 Día once del Plazo | 27 Día doce del Plazo | 28 Día trece del Plazo | 29 Día catorce del Plazo | 30 Día quince del Plazo |
| 31 Día dieciséis del Plazo | | | | | | |
| NOVIEMBRE 2010 | | | | | | |
| | 1 Día diecisiete del Plazo | 2 Día dieciocho del Plazo | 3 Día diecinueve del Plazo | 4 Día veinte del Plazo | 5 Día veintiuno del Plazo | 6 Día veintidós del Plazo |
| 7 Día veintitrés del Plazo | 8 Día veinticuatro del Plazo | 9 Día veinticinco del Plazo | 10 Día veintiséis del Plazo | 11 Día veintisiete del Plazo. Presentación del escrito | 12 Día veintiocho del Plazo | 13 Día veintinueve del Plazo |
| 14 Día treinta del Plazo | | | | | | |

TERCERO. Legitimación del promovente. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La demanda la suscribe Arturo Chávez Chávez, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República².

El artículo 105, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras. Dado que, en el caso, dicho servidor público promovió la acción en contra del artículo Primero Transitorio del Decreto número 446 por el que se modificaron diversos ordenamientos legales del Estado de Baja California, es inconcuso que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoyan la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001³, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES".

CUARTO. Causas de inejecutabilidad. En el informe justificado rendido por el Poder Legislativo del Estado de Baja California se argumenta que, en el presente caso, el acto reclamado no le causa perjuicio o afecta la esfera jurídica del Procurador General de la República, por lo que carece de interés jurídico para promoverla y, por ende, la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente.

Debe desestimarse la causa de improcedencia hecha valer.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que si la parte que hace valer la acción de inconstitucionalidad está legitimada y sus planteamientos involucran la confrontación de las normas impugnadas con diversos preceptos de la Constitución Federal, basta el interés genérico y abstracto de preservar la supremacía constitucional para que el citado medio de control constitucional sea procedente.

En el caso, se satisfacen tales requisitos, en cuanto que el promovente, primero, tiene una legitimación universal que le permite impugnar, entre otras, leyes de carácter local, como acontece en la especie, y, segundo, estima que la norma general impugnada contraviene la Constitución Federal.

² Foja 41 del expediente.

³ Novena Epoca. Pleno. Tomo XIV. Septiembre de 2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Página: 823.

Sustenta lo anterior, por las razones que las informan, las tesis plenarios de jurisprudencia P./J. 81/2003, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VIOLACION AL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN UNA U OTRA VIA"⁴ y P./J. 71/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL"⁵.

Ahora, al no existir diversa causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento hecho valer o advertido de oficio por este órgano jurisdiccional, se procede a analizar el fondo del asunto. Los conceptos de invalidez que hace valer el impugnante se analizarán en forma temática.

QUINTO. Estudio de fondo. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente, en la presente resolución se abordarán los siguientes temas:

- I. Parámetro constitucional de control aplicable.
- II. Disposiciones aplicables de la Ley General de Salud.
- III. Juicio abstracto de constitucionalidad.

I. Parámetro constitucional de control aplicable

En el presente caso judicial, la cuestión por dilucidar se circunscribe a determinar si el legislador del Estado de Baja California, al emitir la norma general impugnada, se excedió o no en sus atribuciones, invadiendo una esfera competencial exclusiva y excluyente del Congreso de la Unión.

El contraste de la norma legal impugnada se realiza a la luz, primordialmente, de los artículos 4o. y 73, fracciones XVI y XXI, párrafo tercero, constitucional.

Como lo ha hecho este Tribunal Pleno en ocasiones anteriores,⁶ es preciso desentrañar el sentido y alcance de los parámetros constitucionales de control aplicables.

La concurrencia en la materia de salubridad general se estableció en mil novecientos ochenta y tres, cuando se reformó el artículo 4o. constitucional para incluir el derecho a la protección de la salud como un derecho fundamental en el texto constitucional.

El párrafo adicionado al artículo 4o. delega en el legislador ordinario la facultad de establecer, mediante una ley general, la concurrencia en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la propia Constitución.

El artículo 73, fracción XVI,⁷ establece, desde su texto original, que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer leyes sobre salubridad general en la República.⁸

⁴ Texto: "La controversia constitucional, por su propia naturaleza, constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si bien es cierto que la litis por regla general versa sobre la invasión a la esfera de competencia o atribuciones que uno de ellos considera afectada por la norma general o acto impugnado, lo cual implica la existencia de un interés legítimo del promovente, también lo es que tal circunstancia no conlleva a establecer que ese tema sea exclusivo de ese medio de control de la constitucionalidad y que no pueda ser motivo de análisis en una acción de inconstitucionalidad, si las partes que hagan valer esta última están legitimadas y sus planteamientos involucran la confrontación de las normas impugnadas con diversos preceptos de la Constitución Federal, como el artículo 49 que tutela el principio de división de poderes, por tratarse de una violación directa a la Ley Fundamental. Por tanto, basta el interés genérico y abstracto de preservar la supremacía constitucional, para realizar el examen aludido en una acción de inconstitucionalidad, sin que obste la circunstancia de que la violación al citado principio también pudo haber sido materia de estudio en una controversia constitucional." Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, diciembre de 2003, Página: 531.

⁵ Texto: "Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta."

⁶ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, así como en la diversa 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009.

⁷ Artículo. 73.- El Congreso tiene facultad:

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

[...]"

⁸ La referida atribución se encontraba en la Constitución de 1857, en virtud de una reforma constitucional de 1908.

En ejercicio de esa competencia, el Congreso Federal emitió la Ley General de Salud publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de mil novecientos ochenta y tres.

En virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil cinco,⁹ se adicionó un párrafo tercero a la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue (énfasis añadido):

“Artículo. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXI.- Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales”.

Inteligencia de la adición

Al efecto, es preciso interpretar la disposición constitucional bajo análisis, en el contexto sistemático en que se inserta., a la luz de la estructura federal del Estado mexicano.

Ante todo, es preciso señalar que el término “conurrencia” tiene un sentido técnico en el lenguaje constitucional y el concepto de conurrencia debe analizarse dependiendo de la materia en la cual se aplica,¹⁰ toda vez que las materias concurrentes que, como excepción a la regla residual del artículo 124 constitucional, se han ido generando en la Constitución no se crearon todas en un mismo momento, sino que responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada tipo de caso.

En el orden jurídico mexicano, las facultades concurrentes entrañan que las entidades federativas, inclusive el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, pueden actuar válidamente respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine **la forma y los términos** de la participación de dichos entes mediante una *ley general*.

Las *leyes generales* son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que pretenden ser la *plataforma mínima o piso de regulación* desde el que las entidades pueden darse sus propias normativas, tomando en cuenta su realidad social.

Es preciso destacar que las referidas leyes generales se expiden por el Congreso de la Unión por delegación del Poder Constituyente Permanente. En ese sentido, puede afirmarse que las leyes generales son leyes federales.

Sirve de apoyo a lo anterior las tesis plenarios de jurisprudencia P./J. 142/2001 y P./J. 5/2010, de rubros: “FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO. SUS CARACTERISTICAS GENERALES”¹¹ y “LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES”.¹²

⁹ El artículo único transitorio del citado decreto estableció: “**El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario oficial de la Federación**”.

¹⁰ Como se determinó por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 54/2009.

¹¹ Texto: Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el Organismo Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 30., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 40., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. Énfasis añadido.

¹² Texto: Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de conurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.

El artículo 73, fracción XXI, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece que en las materias concurrentes previstas en la propia Constitución, las “leyes federales” establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

Así, la referida disposición delega en favor del Congreso Federal la autorización, para que en las materias concurrentes previstas en la propia Constitución, establezca “los supuestos” en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

Bajo un análisis estructural, puede decirse que la disposición bajo estudio es una norma constitutiva¹³ de rango constitucional que confiere al Congreso de la Unión poder para legislar. En tal virtud, establece o especifica las condiciones para dictar normas generales en la materia de que se trata, es decir, en las materias concurrentes previstas expresamente en la propia Constitución General de la República, como la salubridad general.

Así, dentro del hecho operativo o supuesto de la norma, se establece que, entre las condiciones de la producción normativa válida, se encuentra que debe tratarse de las materias concurrentes especificadas expresamente en la Constitución Federal.

Dándose ese hecho normativo, el Congreso Federal, como se indicó, está facultado para establecer, en “leyes federales”, los **supuestos** en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

Es preciso señalar que, mediante la norma constitutiva bajo análisis, que confiere al Congreso de la Unión, bajo determinadas condiciones, poder normativo para legislar en la materia indicada, el Poder Constituyente Permanente, autoriza, a su vez, expresamente a las autoridades del fuero común para que puedan conocer y resolver sobre delitos federales en los supuestos que establezcan las “leyes federales”.

Cabe destacar que en la formulación normativa del artículo 73, fracción XXI, párrafo tercero, figura un término que resulta crítico para dilucidar el sentido y alcance de la disposición constitucional bajo análisis, a saber: “supuestos”.¹⁴ En el contexto en que aparece, dicho término tiene un sentido normativo que significa, en general, las condiciones de la producción normativa a cargo de las entidades federativas, lo que incluye, entre otros aspectos, las bases, condiciones e hipótesis para que las autoridades del fuero común puedan conocer y resolver sobre delitos federales, en particular, la determinación de los elementos del tipo penal, mas no las condiciones de operación que deben darse en el interior de cada una de las entidades federativas.

En el procedimiento de la citada adición constitucional, la Cámara de Diputados, como Cámara Revisora, se refirió a diversas iniciativas de Decreto de reformas, tres presentadas por diputados del Partido Acción Nacional, una presentada por el Congreso del Estado de Jalisco y la presentada por el Poder Ejecutivo Federal. Si bien la iniciativa del Ejecutivo Federal fue la que se consideró en el procedimiento que condujo a la aprobación del Decreto de adición, todas ellas, sin excepción, proponían la conveniencia, en el marco de nuevos esquemas de corresponsabilidad o colaboración, de modificar el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal para conferir al legislador ordinario la facultad para distribuir la competencia entre la Federación y las entidades federativas para conocer de determinados delitos, particularmente de ciertos delitos contra la salud, dada la necesidad de enfrentar la creciente criminalidad en todo el territorio nacional.

De la exposición de motivos de la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal¹⁵ y de los dictámenes respectivos,¹⁶ así como de las Minutas que fueron aprobadas en los términos de la iniciativa, cabe establecer

¹³ Las normas constitutivas especifican cuáles son las condiciones para la producción de cambios normativos. Véase: Juan Ruiz Manero, “Una tipología de las normas constitucionales”, en J. Aguiló, M. Atienza y J. Ruiz Manero (eds.) *Fragments para una teoría de la Constitución*, Madrid, Iustel, 2007.

¹⁴ Desde un punto de vista gramatical, “supuesto”, en una primera acepción, significa: “Objeto y materia que no se expresa en la proposición, pero es aquello de que depende, o en que consiste o se funda, la verdad de ella.” Véase: *Diccionario de la lengua española* Vigésima segunda edición.

¹⁵ **“En materia de política interior, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 prevé la transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios, es decir, una redistribución de facultades con objeto de fortalecer a las autoridades locales y acercar los procesos de toma de decisiones a la población, depositándolos en las instancias de gobierno más inmediatas.**

El instrumento programático referido, señala que el país necesita avanzar con plena convicción federalista hacia una coherente arquitectura de gobiernos, que reconozca su espacio a las autoridades locales y potencie las oportunidades en sus distintas regiones.

Asimismo, es de resaltarse la necesidad que existe de parte del Gobierno Federal de que se asuma por todas las instituciones gubernamentales en el territorio nacional, una posición de vanguardia que, combinada con información interna y externa, de manera oportuna, permita instrumentar políticas para el desarrollo integral del país.

Uno de los aspectos en que resulta imprescindible fortalecer las facultades de las entidades federativas, sin detrimento de los avances en la construcción de las estructuras de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno, lo es la defensa conjunta frente a la delincuencia, la cual es día a día más dinámica.

En efecto, el combate a la delincuencia en sus diversas expresiones, particularmente en sus manifestaciones organizadas, requiere del otorgamiento de las facultades necesarias para la actuación ágil, oportuna y eficaz de las autoridades locales, así como del sustento jurídico constitucional para el diseño de nuevos instrumentos de coordinación y colaboración entre la Federación y las entidades federativas.

Sólo así, las instancias encargadas de la procuración de justicia y de la seguridad pública en el país, desempeñarán los mandatos constitucionales y legales, de forma tal que siempre se satisfagan dichas funciones de manera pronta y expedita, y fortalecerán el apego a la legalidad por parte de los servidores públicos.

Por otra parte, es necesario que las acciones derivadas de los instrumentos de coordinación y colaboración entre los tres órdenes de gobierno, en materia de seguridad pública y procuración de justicia, se traduzcan en resultados en el ámbito de la impartición de justicia.

De esta manera, la lucha frontal contra la delincuencia podrá llevarse a cabo tanto en su fase de investigación y persecución de los delitos, como en la relativa a la imposición de sanciones, mediante una cadena de acciones que garanticen resultados positivos; por el conocimiento y desarrollo de las investigaciones de los ilícitos que concluyan en sentencias condenatorias.

El Estado Mexicano, dentro de sus tareas fundamentales, tiene la obligación de salvaguardar las garantías individuales previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuáles, en muchas ocasiones, se ponen en peligro por la insuficiente actuación de las autoridades competentes, por ejemplo, ante la delincuencia organizada, especialmente cuando sus actividades ilícitas recaen en materias que compete regular de manera concurrente a la Federación y a las entidades federativas.

Tal es el caso de las materias de salubridad general de la República, asentamientos humanos, educación pública, equilibrio ecológico y protección al ambiente, por citar otros ejemplos.

Especial atención merece la materia de salud pública, la cual se ha visto seriamente afectada por la proliferación del consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en todo el territorio nacional, lo que demuestra el incremento de delitos contra la salud en su modalidad de posesión, comercio o suministro ilícito, para su distribución en dosis individuales. Este fenómeno es una de las amenazas más serias que enfrenta el Estado Mexicano, ya que pone en riesgo no sólo la salud y seguridad públicas, sino que incluso llega a atentar contra la seguridad nacional. En efecto, el narcotráfico es sin duda uno de los ilícitos que generan más violencia y por lo tanto, afectan la convivencia social y la solidez de nuestras Instituciones.

En consecuencia, resulta imprescindible generar instrumentos de coordinación, sobre la base de un sólido sustento constitucional y legal, para que las autoridades de las entidades federativas, por ser éstas las que generalmente tienen conocimiento inmediato de este tipo de ilícitos, en colaboración con las autoridades federales, ataquen el fenómeno antes descrito desde sus raíces, bajo una visión conjunta de Estado.

Aunado a lo anterior, y con el fin de lograr una estrategia integral que sume los esfuerzos de todos, es preciso incorporar a la sociedad en los proyectos y programas en los tres órdenes de gobierno, relacionados con las instituciones encargadas de prevenir, investigar y perseguir los delitos, a fin de que los enriquezcan con propuestas novedosas y con acciones valientes y reflexivas. Sólo así se alcanzará una visión amplia de Estado en la lucha frontal contra la delincuencia, particularmente en sus manifestaciones más inmediatas.

El establecimiento de nuevas formas de investigación y persecución de los delitos, así como de impartición de justicia, que necesariamente se orienten hacia el fortalecimiento del federalismo, al involucrar a las entidades federativas y a la Federación en una nueva visión conjunta, para el diseño de estrategias coordinadas, responde a los reclamos de los mexicanos por instituciones de procuración y de administración de justicia sólidas y unidas, que ofrezcan resultados tangibles en el abatimiento de la impunidad y, por ello, coadyuven a una mejor y más eficaz seguridad pública.

Adicionalmente, es de advertirse que ante el alarmante incremento en los delitos que afectan en forma más significativa a la sociedad, y que atentan en contra de valores jurídicos cuya salvaguarda corresponde de manera concurrente a la Federación y a los estados de la República, así como al Distrito Federal, las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia no cuentan, de manera aislada, con la infraestructura ni la capacidad suficientes para conocer y perseguir eficazmente todos y cada uno de estos ilícitos, por lo que, de nueva cuenta, se reitera la necesidad de encontrar mecanismos que con el debido sustento constitucional y regulación en los ordenamientos legales secundarios, permitan una mejor coordinación.

El caso más apremiante es el de los ilícitos de posesión, comercio y suministro de dosis individualizadas de narcóticos, a los que se conoce comúnmente como "narcomenudeo", el cual registra aumentos significativos en todo el territorio nacional.

En tal virtud, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 prevé la instrumentación de un nuevo modelo de procuración de justicia nacional, en el cual se inserten los tres órdenes de gobierno, sobre la base de una visión conjunta y coincidente, con el propósito, entre otras cuestiones, de garantizar la seguridad pública de manera integral en beneficio de la tranquilidad social, y lograr que la procuración de justicia sea pronta y expedita, apegada a derecho y con respeto absoluto a los derechos humanos.

Con esta Iniciativa se apoya al Sistema Nacional de Seguridad Pública, toda vez que es una instancia de probada eficiencia en la coordinación de los gobiernos Federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, que permite la orientación de los recursos públicos y el reforzamiento de los esquemas de seguridad pública con base en programas de trabajo debidamente fundamentados y justificados.

La Iniciativa que someto a consideración de esa soberanía, tiene por objeto crear el marco constitucional idóneo para que las autoridades de procuración de justicia federales y de las entidades federativas puedan conocer conjuntamente de determinados delitos federales y, por ende, estén facultadas para investigarlos y perseguirlos ante los tribunales federales o del fuero común, según corresponda, los cuales, a la vez, estarán facultados para conocer de los procesos respectivos y, en su caso, imponer las penas y demás sanciones que procedan.

En todo caso, los delitos a los que se refiere el párrafo que antecede quedarán limitados sólo a aquellos que se prevengan en leyes de carácter general, cuyo objeto sea la regulación de materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente considera de tipo concurrente; es decir, en materias que corresponde regular tanto a la Federación como a las entidades federativas. Tal es el caso, por ejemplo de la materia de salubridad general de la República; asentamientos humanos; equilibrio ecológico y protección al ambiente, y educación, entre otras.

El ejemplo más claro de lo anterior se expresa en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual la Federación queda facultada para legislar sobre salubridad general y, en consecuencia, las entidades federativas lo están para legislar sobre salubridad local. Asimismo, el artículo 4 de la Constitución General, establece en su párrafo tercero la tutela del bien jurídico salud pública.

Ahora bien, en tanto la Constitución otorga a la Federación atribuciones en materia de salubridad general de la República, y a las entidades federativas en materia de salubridad general en sus respectivos ámbitos territoriales, es consecuente que también el propio texto constitucional les otorgue la facultad punitiva respecto de conductas que atenten contra dichos valores jurídicos. De esta manera, la presente Iniciativa pretende crear la base jurídica para que las entidades federativas, de conformidad con las leyes federales, tengan facultades para investigar, perseguir y sancionar delitos tales como el narcomenudeo que, por su naturaleza, constituye una conducta que atenta en contra de la salubridad general en la circunscripción territorial en que se lleva a cabo y que, por ende, correspondería conocer a la entidad federativa respectiva.

En efecto, esta Iniciativa propone la creación de instrumentos jurídicos para que las autoridades de las entidades federativas, conozcan en el ámbito de sus competencias, de este tipo de actividades ilícitas, ya que por la afectación directa a la población de una circunscripción territorial determinada, se facilita, sin lugar a dudas, la identificación tanto de los sujetos activos como de las víctimas del delito.

Cabe destacar que el narcomenudeo es un delito que ejemplifica claramente la hipótesis anterior, pero ello no obsta para que otros delitos, de naturaleza jurídica similar, se ubiquen en el mismo supuesto.

En consecuencia, se propone adicionar un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de facultar a las autoridades del Fuero Común para conocer y resolver sobre delitos federales que se establezcan en ordenamientos legales, cuyo objeto sea la regulación de materias en las que participen la Federación y las entidades federativas de manera concurrente.

que la adición de un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73 constitucional se sustentó, primordialmente, en las razones siguientes:

- (1) La materia de salud pública merece especial atención, ya que la misma se ha visto seriamente afectada por la proliferación del consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en todo el territorio nacional, lo que demuestra el incremento de delitos contra la salud en su modalidad de posesión, comercio o suministro ilícito, para su distribución en dosis individuales, lo que constituye —dice la iniciativa— **“una de las amenazas más serias que enfrenta el Estado mexicano ya que pone en riesgo no sólo la salud y seguridad públicas, sino que incluso llega a atentar contra la seguridad nacional”**.
- (2) La Ley Fundamental reconoce el derecho fundamental que toda persona tiene a la protección de la salud.
- (3) Posibilita que la ley defina las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud.
- (4) Establece la concurrencia de la Federación y los estados en materia de salubridad general.
- (5) El narcomenudeo, por sus características peculiares, constituye una conducta que afecta severamente la salubridad general de la comunidad del estado en que tiene lugar su comisión.
- (6) De lo anterior se sigue la conveniencia de que la propia Constitución confiera a las autoridades del fuero común facultades para “penalizar las conductas que atenten contra los valores jurídicos que al concepto de salubridad general le son immanentes”.
- (7) Es imprescindible generar instrumentos de coordinación y cooperación, sobre la base de un sólido sustento constitucional y legal, para que las autoridades de las entidades federativas, por ser éstas las que generalmente tienen conocimiento inmediato de este tipo de ilícitos, en colaboración con las autoridades federales, ataquen el fenómeno antes descrito desde sus raíces, bajo una visión conjunta de Estado.
- (8) La finalidad primordial de la adición constitucional es cimentar la base constitucional mediante la cual se conceda a los estados, de conformidad con la legislación federal, la facultad de investigar, perseguir y sancionar la consumación de delitos federales que tengan relación con las materias en que la Constitución reconoce la concurrencia de ambos órdenes competenciales, particularmente, pero no exclusivamente, delitos como el narcomenudeo.
- (9) Resulta imprescindible fortalecer las facultades de las entidades federativas, como lo es la defensa conjunta frente a la delincuencia en sus diversas expresiones, particularmente en sus manifestaciones organizadas y para su combate se requiere del otorgamiento de las facultades necesarias para la actuación ágil, oportuna y eficaz de las autoridades locales.

Conforme con lo antes expuesto, cabe establecer que en el artículo 73, fracción XXI, párrafo tercero, constitucional hay un mandato explícito del Poder Constituyente Permanente para que en las materias concurrentes previstas constitucionalmente (en el caso, salud), las “leyes federales” (es decir, hay una delegación a favor del Congreso de la Unión) establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales (en el caso, delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo).

Esta Iniciativa atiende a la importancia de avanzar en el estado social de derecho y construir un federalismo redistribuidor de competencias, que fortalece la autonomía de las entidades federativas, sin perjuicio de que a través de los ordenamientos legales secundarios se refuercen los mecanismos de coordinación existentes y, en su caso, se establezcan nuevas figuras de colaboración.”

¹⁶ En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen) se puede leer lo siguiente: **“QUINTO.- Del artículo 133 constitucional se derivan, a su vez, dos principios más: el de legalidad, conforme al cual todo acto contrario a la Constitución carece de valor jurídico, y; el de competencia indelegable, que de acuerdo con su esencia cada órgano tiene su competencia que no es delegable salvo los casos que señale expresamente la propia Constitución. Conforme al primero de los citados principios, todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho vigente; es decir, debe sujetarse al derecho, debe tener su apoyo estricto en una norma legal que sea conforme con las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. De ese principio nace la obligación pública de los órganos del Estado de hacer solamente aquello que expresamente la ley les permita.**

SEXTO. La adición que se examina se concibe en el respeto a los principios fundamentales aludidos, al conferir al Congreso de la Unión la facultad que lo autoriza a delegar en las autoridades locales competencia para conocer de delitos federales, cuando la consumación de éstos transgreda alguno de los bienes jurídicos o los valores de aquellas materias en las que la Constitución establezca la concurrencia de la Federación y los estados, para su ejercicio. No desvirtúa la estructura de nuestro sistema federal ni el principio de distribución de competencias, y; por lo contrario, consolida la vigencia de ese sistema sobre la base de la cooperación y el auxilio recíproco.”

| |
|---|
| II. Disposiciones aplicables de la Ley General de Salud. |
|---|

Bajo el contexto anterior, es preciso ahora considerar, en lo que interesa, el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de dos mil nueve, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, en particular por el que se reformó la fracción XXIII del artículo 3; el párrafo primero del artículo 192; se adicionó un apartado C al artículo 13 y un Capítulo VII denominado "**Delitos Contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo**", que comprende los numerales 473 a 482, todos de la Ley General de Salud.

Es preciso señalar que la razón primordial por la que se tiene en cuenta la referida Ley General de Salud es que no solamente resulta necesaria para comprender el sentido y alcance total de las normas aplicables, dado el carácter sistemático del derecho, sino que, sobre todo, la Ley General de Salud, por disposición constitucional, es la que distribuye las competencias en la materia.¹⁷

Lo anterior, en la inteligencia de que esa referencia no significa, ni implica, prejuzgar sobre la constitucionalidad del mencionado Decreto, aunque es preciso señalar que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el artículo **Tercero Transitorio** del mencionado Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte agosto de dos mil nueve, viola el principio constitucional de retroactividad de la ley en beneficio del particular, de acuerdo con la tesis jurisprudencial 1a./J 42/2010 que lleva por rubro:¹⁸ "DELITOS CONTRA LA SALUD. EL ARTICULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 20 DE AGOSTO DE 2009, VIOLA EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL GOBERNADO", tesis que este Tribunal Pleno comparte.

Los artículos del referido Decreto, en lo que interesa, son:

"Artículo 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE AGOSTO DE 2009)

XXIII.- La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;

[...]"

Artículo 13.- La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

[...]

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE AGOSTO DE 2009)

C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta Ley."

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE AGOSTO DE 2009)

"Artículo 192.- La Secretaría de Salud elaborará un programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia, y lo ejecutará en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas.

Este programa establecerá los procedimientos y criterios para la prevención, tratamiento y control de las adicciones y será de observancia obligatoria para los prestadores de servicios de salud del Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional y en los establecimientos de los sectores público, privado y social que realicen actividades preventivas, de tratamiento y de control de las adicciones y la farmacodependencia.

Las campañas de información y sensibilización que reciba la población deberán estar basadas en estudios científicos y alertar de manera adecuada sobre los efectos y daños físicos y psicológicos del consumo de estupefacientes y psicotrópicos.

¹⁷ Tal como se reconoció por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008 y la controversia constitucional 54/2009.

¹⁸ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, abril de 2010, página 149.

De conformidad con los términos establecidos por el programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia, los gobiernos de las entidades federativas serán responsables de:

I. Promover y llevar a cabo campañas permanentes de información y orientación al público, para la prevención de daños a la salud provocados por el consumo de estupefacientes y psicotrópicos; y

II. Proporcionar información y brindar la atención médica y los tratamientos que se requieran a las personas que consuman estupefacientes y psicotrópicos.”

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE AGOSTO DE 2009)

“Artículo 192 Quáter.- Para el tratamiento de los farmacodependientes, las dependencias y entidades de la administración pública en materia de salubridad general, tanto federales como locales, deberán crear centros especializados en tratamiento, atención, y rehabilitación, con base en sistemas modernos de tratamiento y rehabilitación, fundamentados en el respeto a la integridad y a la libre decisión del farmacodependiente.

La ubicación de los centros se basará en estudios rigurosos del impacto de las adicciones en cada región del país y deberá:

I. Crear un padrón de instituciones y organismos públicos y privados que realicen actividades de prevención, tratamiento, atención y reinserción social en materia de farmacodependencia, que contenga las características de atención, condiciones y requisitos para acceder a los servicios que ofrecen, y

II. Celebrar convenios de colaboración con instituciones nacionales e internacionales de los sectores social y privado, y con personas físicas que se dediquen a la prevención, tratamiento, atención y reinserción social en materia de farmacodependencia, con el fin de que quienes requieran de asistencia, puedan, conforme a sus necesidades, características, posibilidades económicas, acceder a los servicios que todas estas instituciones o personas físicas ofrecen.”

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE AGOSTO DE 2009)

“Artículo 193 Bis.- Cuando el centro o institución reciba reporte del no ejercicio de la acción penal, en términos del artículo 478 de esta Ley, las autoridades de salud deberán citar al farmacodependiente o consumidor, a efecto de proporcionarle orientación y conminarlo a tomar parte en los programas contra la farmacodependencia o en aquellos preventivos de la misma.

Al tercer reporte del Ministerio Público el tratamiento del farmacodependiente será obligatorio.”

“Artículo 204.- [...]

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE AGOSTO DE 2009)

Las autoridades de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno participarán en la prevención y combate a las actividades de posesión, comercio o suministro de estupefacientes y psicotrópicos cuando dichas actividades se realicen en lugares públicos, y actuarán conforme a sus atribuciones.”

[...] CAPITULO VII

Delitos Contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo

“Artículo 473.- Para los efectos de este capítulo se entenderá por:

I. Comercio: la venta, compra, adquisición o enajenación de algún narcótico;

II. Farmacodependencia: Es el conjunto de fenómenos de comportamiento, cognoscitivos y fisiológicos, que se desarrollan luego del consumo repetido de estupefacientes o psicotrópicos de los previstos en los artículos 237 y 245, fracciones I a III, de esta Ley;

III. Farmacodependiente: Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos;

IV. Consumidor: Toda persona que consume o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos ni síntomas de dependencia;

V. Narcóticos: los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen esta Ley, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia;

VI. Posesión: la tenencia material de narcóticos o cuando éstos están dentro del radio de acción y disponibilidad de la persona;

VII. Suministro: la transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier concepto, de la tenencia de narcóticos, y

VIII. Tabla: la relación de narcóticos y la orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato prevista en el artículo 479 de esta Ley.”

“Artículo 474.- Las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad a que se refiere este capítulo, cuando los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada.

Las autoridades federales conocerán de los delitos en cualquiera de los casos siguientes:

I. En los casos de delincuencia organizada.

II. La cantidad del narcótico sea igual o mayor a la referida en el primer párrafo de este artículo.

III. El narcótico no esté contemplado en la tabla.

IV. Independientemente de la cantidad del narcótico el Ministerio Público de la Federación:

a) Prevenga en el conocimiento del asunto, o

b) Solicite al Ministerio Público del fuero común la remisión de la investigación.

La autoridad federal conocerá de los casos previstos en las fracciones II y III anteriores, de conformidad con el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables. En los casos de la fracción IV de este artículo se aplicará este capítulo y demás disposiciones aplicables.

Para efecto de lo dispuesto en el inciso b) de la fracción IV anterior, bastará con que el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente. Las diligencias desahogadas hasta ese momento por las autoridades de las entidades federativas gozarán de plena validez.

En la instrumentación y ejecución de los operativos policíacos que se realicen para cumplir con dichas obligaciones las autoridades se coordinarán en los términos que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables.

El Ministerio Público de la Federación podrá solicitar a las autoridades de seguridad pública de las entidades federativas, le remitan informes relativos a la investigación de los delitos a que se refiere este capítulo.

El Ministerio Público de las entidades federativas deberá informar oportunamente al Ministerio Público de la Federación del inicio de las averiguaciones previas, a efecto de que éste cuente con los elementos necesarios para, en su caso, solicitar la remisión de la investigación en términos de la fracción IV inciso b) de este artículo.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, el Ministerio Público del fuero común podrá practicar las diligencias de averiguación previa que correspondan y remitirá al Ministerio Público de la Federación, dentro de los tres días de haberlas concluido, el acta o actas levantadas y todo lo que con ellas se relacione.

Si hubiese detenidos, la remisión se hará sin demora y se observarán las disposiciones relativas a la retención ministerial por flagrancia.

Cuando el Ministerio Público de la Federación conozca de los delitos previstos en este capítulo podrá remitir al Ministerio Público de las entidades federativas la investigación para los efectos del primer párrafo de este artículo, siempre que los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no se trate de casos de la delincuencia organizada.

Si de las constancias del procedimiento se advierte la incompetencia de las autoridades del fuero común, remitirá el expediente al Ministerio Público de la Federación o al juez federal que corresponda, dependiendo de la etapa procesal en que se encuentre, a fin de que se continúe el procedimiento, para lo cual las diligencias desahogadas hasta ese momento por la autoridad considerada incompetente gozarán de plena validez.”

“Artículo 475.- Se impondrá prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa, a quien sin autorización comercie o suministre, aún gratuitamente, narcóticos previstos en la tabla, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla.

Cuando la víctima fuere persona menor de edad o que no tenga capacidad para comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente; o que aquélla fuese utilizada para la comisión de los mismos se aplicará una pena de siete a quince años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días multa.

Las penas que en su caso resulten aplicables por este delito serán aumentadas en una mitad, cuando:

I. Se cometan por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar, juzgar o ejecutar las sanciones por la comisión de conductas prohibidas en el presente capítulo. Además, en este caso, se impondrá a dichos servidores públicos destitución e inhabilitación hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta;

II. Se cometan en centros educativos, asistenciales, policiales o de reclusión, o dentro del espacio comprendido en un radio que diste a menos de trescientos metros de los límites de la colindancia del mismo con quienes a ellos acudan, o

III. La conducta sea realizada por profesionistas, técnicos, auxiliares o personal relacionado con las disciplinas de la salud en cualesquiera de sus ramas y se valgan de esta situación para cometerlos. En este caso se impondrá, además, suspensión e inhabilitación de derechos o funciones para el ejercicio profesional u oficio hasta por cinco años. En caso de reincidencia podrá imponerse, además, suspensión definitiva para el ejercicio profesional, a juicio de la autoridad judicial.”

“Artículo 476.- Se impondrá de tres a seis años de prisión y de ochenta a trescientos días multa, al que posea algún narcótico de los señalados en la tabla, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil las cantidades previstas en dicha tabla, sin la autorización correspondiente a que se refiere esta Ley, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de comercializarlos o suministrarlos, aún gratuitamente.”

“Artículo 477.- Se aplicará pena de diez meses a tres años de prisión y hasta ochenta días multa al que posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil las previstas en dicha tabla, sin la autorización a que se refiere esta Ley, cuando por las circunstancias del hecho tal posesión no pueda considerarse destinada a comercializarlos o suministrarlos, aún gratuitamente.

No se procederá penalmente por este delito en contra de quien posea medicamentos que contengan alguno de los narcóticos previstos en la tabla, cuya venta al público se encuentre supeditada a requisitos especiales de adquisición, cuando por su naturaleza y cantidad dichos medicamentos sean los necesarios para el tratamiento de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder.”

“Artículo 478.- El Ministerio Público no ejercerá acción penal por el delito previsto en el artículo anterior, en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla, en igual o inferior cantidad a la prevista en la misma, para su estricto consumo personal y fuera de los lugares señalados en la fracción II del artículo 475 de esta Ley. La autoridad ministerial informará al consumidor la ubicación de las instituciones o centros para el tratamiento médico o de orientación para la prevención de la farmacodependencia.

El Ministerio Público hará reporte del no ejercicio de la acción penal a la autoridad sanitaria de la entidad federativa donde se adopte la resolución con el propósito de que ésta promueva la correspondiente orientación médica o de prevención. La información recibida por la autoridad sanitaria no deberá hacerse pública pero podrá usarse, sin señalar identidades, para fines estadísticos.”

“Artículo 479.- Para los efectos de este capítulo se entiende que el narcótico está destinado para su estricto e inmediato consumo personal, cuando la cantidad del mismo, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones no exceda de las previstas en el listado siguiente:

| Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato | | |
|--|---|--|
| Narcótico | Dosis máxima de consumo personal e inmediato | |
| Opio | 2 gr. | |
| Diacetilmorfina o Heroína | 50 mg. | |
| Cannabis Sativa, Indica o Mariguana | 5 gr. | |
| Cocaína | 500 mg. | |
| Lisergida (LSD) | 0.015 mg. | |
| MDA, Metilendioxfanfetamina | Polvo, granulado o cristal | Tabletas o cápsulas |
| | 40 mg. | Una unidad con peso no mayor a 200 mg. |
| MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletamina | 40 mg. | Una unidad con peso no mayor a 200 mg. |
| Metanfetamina | 40 mg. | Una unidad con peso no mayor a 200 mg. |

“Artículo 480.- Los procedimientos penales y, en su caso, la ejecución de las sanciones por delitos a que se refiere este capítulo, se regirán por las disposiciones locales respectivas, salvo en los casos del destino y destrucción de narcóticos y la clasificación de los delitos como graves para fines del otorgamiento de la libertad provisional bajo caución, en los cuales se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.”

Por su parte, los artículos **transitorios** del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud —antes referidas—, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de dos mil nueve, son del tenor literal siguiente:

“TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Para efecto de lo dispuesto en el artículo 474 de la Ley General de Salud, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contarán con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda.

La Federación y las entidades federativas contarán con el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las acciones necesarias, según sea el caso, a fin de dar el debido cumplimiento a las atribuciones contenidas en el mismo.

SEGUNDO.- Los procedimientos penales que se estén substanciando a la entrada en vigor del presente Decreto se seguirán conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos.

TERCERO.- A las personas que hayan cometido un delito de los contemplados en el presente Decreto con anterioridad a su entrada en vigor, incluidas las procesadas o sentenciadas, les serán aplicables las disposiciones vigentes en el momento en que se haya cometido.

CUARTO.- Las autoridades competentes financiaran [sic] las acciones derivadas del cumplimiento del presente Decreto con los recursos que anualmente se prevea en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin menoscabo de los recursos que para tales efectos aporten las entidades federativas.

QUINTO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.”

Acorde con una interpretación sistemática de las disposiciones antes invocadas y de otras aplicables de la Ley General de Salud, cabe establecer lo siguiente:

De conformidad con la fracción II del Apartado A del precepto transcrito, **corresponde a la Federación** organizar, operar y vigilar el funcionamiento de diversos servicios de salubridad general, entre ellos los previstos en la fracción XXIII del artículo 3o., que señala:

ARTICULO 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

...

XXIII.- La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;

Así, en principio, los servicios de salubridad relativos a la prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia están conferidos en exclusiva a la Federación, en cuanto no están contemplados entre los que corresponde organizar, operar y supervisar a las entidades federativas en términos de la fracción I del Apartado B del artículo en cuestión.

No obstante, se dice *en principio*, toda vez que la conclusión anterior se modula en lo dispuesto en el Apartado C del artículo 13 invocado, al especificar un ámbito de concurrencia o de competencia compartida entre la Federación y las entidades federativas, que comprende: (i) la prevención del consumo de narcóticos; (ii) la atención a las adicciones, y (iii) la persecución de los delitos contra la salud en los términos del artículo 474 del propio ordenamiento.

Dicha competencia conjunta, **en lo que concierne a la prevención del consumo de narcóticos y atención a las adicciones**, se desarrolla en el Capítulo IV del Título Décimo Primero de la Ley General de Salud, relativo al programa contra la farmacodependencia, de conformidad, entre otros, con los artículos 192, 192 *Quáter*, del invocado ordenamiento.

Los preceptos anteriores establecen las acciones que corresponde llevar a cabo a las entidades federativas en materia de prevención del consumo y atención a las adicciones. Se trata de facultades acotadas y supeditadas a la coordinación de la Secretaría de Salud y a los lineamientos del capítulo respectivo de la Ley General de Salud.

En lo concerniente a la concurrencia **para la persecución de los delitos contra la salud**, el artículo 13, apartado C, de la ley general en cuestión remite al artículo 474,

De lo dispuesto en el artículo 474 de la Ley General de Salud, se desprenden, en lo que interesa, los siguientes elementos normativos:

El primer párrafo del artículo 474 de la Ley General de Salud establece que las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las **entidades federativas**, conocerán y resolverán de los delitos o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad a que se refiere el capítulo VII de la propia Ley General de Salud (denominado "Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo"), cuando los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, es decir, la relación de narcóticos y la orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato prevista en el artículo 479 de la Ley General de Salud, siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 474 establece que las autoridades federales conocerán de los delitos en cualquiera de los casos siguientes:

I. En los casos de delincuencia organizada.

II. La cantidad del narcótico sea igual o mayor a la referida en el primer párrafo del propio artículo 474, es decir, cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en la mencionada tabla.

III. El narcótico no esté contemplado en la tabla.

IV. Independientemente de la cantidad del narcótico el Ministerio Público de la Federación:

a) Prevenga en el conocimiento del asunto, o

b) Solicite al Ministerio Público del fuero común la remisión de la investigación.

La autoridad federal conocerá de los casos previstos en las fracciones II y III anteriores, de conformidad con el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables. En los casos de la fracción IV del propio artículo 474 se aplicará el capítulo VII de la propia Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables.

Para efecto de lo dispuesto en el inciso b) de la fracción IV del citado artículo 474, bastará con que el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente. Las diligencias desahogadas hasta ese momento por las autoridades de las entidades federativas gozarán de plena validez.

En la instrumentación y ejecución de los operativos policíacos que se realicen para cumplir con dichas obligaciones las autoridades se coordinarán en los términos que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables.

El Ministerio Público de la Federación podrá solicitar a las autoridades de seguridad pública de las entidades federativas, le remitan informes relativos a la investigación de los delitos a que se refiere el capítulo VII de la propia Ley General de Salud.

El Ministerio Público de las entidades federativas deberá informar oportunamente al Ministerio Público de la Federación del inicio de las averiguaciones previas, a efecto de que éste cuente con los elementos necesarios para, en su caso, solicitar la remisión de la investigación en términos de la fracción IV inciso b) del artículo 474.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 474, el Ministerio Público del fuero común podrá practicar las diligencias de averiguación previa que correspondan y remitirá al Ministerio Público de la Federación, dentro de los tres días de haberlas concluido, el acta o actas levantadas y todo lo que con ellas se relacione.

Si hubiese detenidos, la remisión se hará sin demora y se observarán las disposiciones relativas a la retención ministerial por flagrancia.

Cuando el Ministerio Público de la Federación conozca de los delitos previstos en capítulo VII de la propia Ley General de Salud podrá remitir al Ministerio Público de las entidades federativas la investigación para los efectos del primer párrafo del artículo 474, siempre que los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no se trate de casos de la delincuencia organizada.

Si de las constancias del procedimiento se advierte la incompetencia de las autoridades del fuero común, remitirá el expediente al Ministerio Público de la Federación o al juez federal que corresponda, dependiendo de la etapa procesal en que se encuentre, a fin de que se continúe el procedimiento, para lo cual las diligencias desahogadas hasta ese momento por la autoridad considerada incompetente gozarán de plena validez.

Como podrá advertirse de la narrativa anterior, el artículo 474 de la Ley General de Salud establece un **esquema de competencias dual** en el que intervienen las autoridades de las entidades federativas y las autoridades federales, conforme al cual las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad a que se refiere el capítulo VII de la propia Ley General de Salud (denominado "Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo"), cuando:

- 1) Los narcóticos objeto de los mismos delitos estén previstos en la tabla.
- 2) La cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla, y
- 3) No existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada.

El referido esquema de competencias dual encuentra sustento —en último análisis constitucional— en la denominada **jurisdicción concurrente** establecida en el párrafo tercero de la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Por su parte, las autoridades federales conocerán de los delitos en cualquiera de los casos siguientes:

- I. En los casos de delincuencia organizada.
- II. La cantidad del narcótico sea igual o mayor a la referida en el primer párrafo del propio artículo 474, es decir, cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en la mencionada tabla.
- III. El narcótico no esté contemplado en la tabla.
- IV. Independientemente de la cantidad del narcótico el Ministerio Público de la Federación:
 - a) Prevenga en el conocimiento del asunto, o
 - b) Solicite al Ministerio Público del fuero común la remisión de la investigación.

Ahora, el artículo **primero transitorio** del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de dos mil nueve, dispone, a la letra, lo siguiente:

“El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Para efecto de lo dispuesto en el artículo 474 de la Ley General de Salud, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contarán con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda.

La Federación y las entidades federativas contarán con el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las acciones necesarias, según sea el caso, a fin de dar el debido cumplimiento a las atribuciones contenidas en el mismo.”

Dicho artículo primero transitorio especifica diversas disposiciones transitorias que es preciso distinguir:

Primer párrafo del artículo primero transitorio (de aquí en adelante “disposición transitoria # 1”): establece la fecha en que el Decreto entrará en vigor, a saber: al día siguiente de su publicación, es decir, el veintiuno de agosto de dos mil nueve, dado que el Decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veinte del mismo mes y año. Asimismo, establece el momento a partir del cual empezarán a correr los plazos indicados en la demás disposiciones transitorias. El texto de esta disposición transitoria, que establece la fecha de entrada en vigor del Decreto (sistema sucesivo), no parece ofrecer problema interpretativo alguno.

Segundo párrafo del artículo primero transitorio (de aquí en adelante “disposición transitoria # 2”): dispone que, para efecto de lo dispuesto en el artículo 474 de la Ley General de Salud, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contarán con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto (es decir, el veintiuno de agosto de dos mil nueve) “para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda”.

Tercer párrafo del artículo primero transitorio (de aquí en adelante “disposición transitoria # 3”): finalmente, el párrafo tercero dispone que la Federación y las entidades federativas contarán con el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del Decreto (es decir, el veintiuno de agosto de dos mil nueve), “para realizar las acciones necesarias, según sea el caso, a fin de dar el debido cumplimiento a las atribuciones contenidas en el mismo”, es decir, en el citado Decreto de modificaciones a la Ley General de Salud.

Cuestión interpretativa

La formulación normativa de las disposiciones transitorias identificadas como **2** y **3** plantea ciertas cuestiones interpretativas sobre su sentido y alcance que es preciso dilucidar, ya que los propios textos normativos son **ambiguos** en el sentido de que los respectivos textos normativos tienen más de un significado y es necesario eliminar o minimizar esa ambigüedad para efectos de resolver la presente acción de inconstitucionalidad.

En relación con la disposición transitoria **# 1**, cabe preguntar: ¿“Realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda” significa o implica que los cambios normativos entren en vigor necesariamente dentro del plazo de un año?

O bien, ¿se podrán aprobar tales cambios por las legislaturas locales, pudiéndose establecer una *vacatio legis* mayor al plazo de un año, pero dentro del plazo de tres años, en atención al margen de libertad de configuración legislativa de las entidades federativas, en el aspecto concreto de la entrada en vigor de las normas de que se trate?

Para avanzar en la solución de la cuestión planteada, es preciso señalar que si bien es cierto que las referidas disposiciones transitorias **2** y **3** establecen supuestos diferentes y, consecuentemente, obligaciones correlativas también diferentes, a cargo de sujetos normativos distintos y por cumplirse en plazos diferentes, también es verdad que, a partir de las propias formulaciones normativas respectivas, bajo una interpretación sistemática y, por ende, armónica, así como funcional, las disposiciones transitorias **2** y **3**, tomadas conjuntamente, ofrecen a sus sujetos normativos, en particular a las entidades federativas, un **margen de apreciación** y, por ende, de **interpretación**, en el ámbito de su régimen interno, dentro del cual pueden determinar válidamente la fecha de entrada en vigor de los cambios normativos derivados de la reforma a la Ley General de Salud.

En efecto, frente a la ambigüedad de las disposiciones transitorias bajo estudio, este Tribunal Pleno considera la pertinencia de ser deferentes con el orden local y reconocer el margen que pueden tener dentro del régimen transitorio, habida cuenta que se está en presencia de un temática que no involucra la violación de derechos humanos o fundamentales.

En primer término, hay que señalar que los trabajos preparatorios del Decreto de reformas a la Ley General de Salud publicado el veinte de agosto de dos mil nueve apuntan al hecho de que la intención objetiva del legislador, al establecer en las disposiciones transitorias los diferentes plazos de que se trata, fue que las reformas “puedan surtir sus efectos lo más eficazmente posible”. En efecto, en el dictamen de la Cámara Revisora (Cámara de Senadores) se puede leer lo siguiente:

“XXIV. Disposiciones transitorias que, también, comprenden los plazos adecuados para la instrumentación de las acciones, mecanismos y reglas jurídicas necesarios para que las reformas de mérito puedan surtir sus efectos lo más eficazmente posible. Para ello, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contarán con un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda, para efectos de lo dispuesto en el artículo 474 de la Ley General de Salud. La Federación y las entidades federativas contarán, a su vez, con un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del decreto que se apruebe, para realizar las acciones necesarias, según sea el caso, a fin de dar el debido cumplimiento a las atribuciones contenidas en el mismo.”

Conforme con lo anterior, el legislador señaló, en forma genérica, que las disposiciones transitorias bajo análisis comprenden los plazos adecuados para la instrumentación de las acciones, mecanismos y reglas jurídicas, pero sin precisar los plazos aplicables en cada supuesto.

En segundo término, dada la importancia de los detalles de las formulaciones normativas, es preciso identificar los sujetos normativos de las disposiciones transitorias y las acciones que califican como obligatorias, pues son distintas en una y en otra disposición transitoria.

En efecto, como puede advertirse de la propia formulación normativa, los sujetos normativos o destinatarios de la disposición transitoria # 2 son: “las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, y la acción que les prescribe hacer consiste en “realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda”.

Así, la disposición transitoria # 2 establece como obligatoria la acción consistente en “realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda” a cargo de las mencionadas legislaturas de las entidades federativas.

Por su parte, los destinatarios de la disposición transitoria # 3 son la Federación y las entidades federativas, en general, y se les ordena realizar las acciones necesarias, **según sea el caso**, a fin de dar el debido cumplimiento a las atribuciones contenidas en el citado decreto.

Acerca del texto de la disposición transitoria # 3, hay que puntualizar que la extensión del término “acciones” que figura en él incluye “adecuaciones” y las acciones por realizarse presuponen las atribuciones conferidas en el Decreto de referencia; lo que permite considerar que para realizar las acciones de que se trate no es necesario que hayan entrado en vigor antes las modificaciones legales en el ámbito local.

Asimismo, la cláusula “según sea el caso” introduce una modalidad en el tipo de acciones por realizar, ya que permite que se realicen en función de las condiciones o particularidades de cada entidad federativa.

En tercer término, conforme a una interpretación sistemática y, por ende, armónica, así como funcional de las disposiciones aplicables, hay que señalar lo siguiente:

La disposición transitoria # 2 estableció el plazo de un año para que las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizaran las adecuaciones a la legislación que corresponda, para efecto de lo dispuesto en el artículo 474 de la Ley General de Salud, que, como se indicó, establece un régimen competencial dual a cargo de las autoridades de las entidades federativas y de las autoridades federales para conocer, según sea el caso, de los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo.

Es cierto que, acorde con una interpretación funcional, habría que preferir, en principio, un plazo perentorio, en el sentido de urgente, para realizar los cambios normativos de que se trata, dada la gravedad y magnitud de la problemática social que se pretende atacar.

Asimismo, es verdad que el bien jurídico tutelado por el delito de narcomenudeo es la **salud**, cuya atención debe ser prioritaria, en atención a una interpretación sistemática de los artículos 4o., 73, fracciones XVI y XXI, párrafo tercero, de la Constitución Federal y 474, entre otros, de la Ley General de Salud.

No obstante, el texto de la disposición anterior no debe interpretarse en el sentido de que esa adecuación deba entrar en vigor necesariamente dentro del plazo de un año,¹⁹ sino que es un plazo para legislar, en el entendido de que lo anterior no significa que el legislador lo pueda hacer sin límite temporal alguno.

¹⁹ Al respecto, cabe recordar que el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2009 y su acumulada 68/2009, estimó, al interpretar el Artículo Sexto Transitorio del Decreto que reformó la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, que una cosa es hacer las adecuaciones y otra es que deban tener aplicación para la elección inmediata siguiente.

Esto es, la obligación que les impone la invocada norma de tránsito a las legislaturas de las entidades federativas es la de adecuar sus legislaciones para efectos de que las autoridades locales de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones, cuenten con el marco normativo necesario para conocer y resolver del delito de narcomenudeo tipificado en la Ley General de Salud, así como para ejecutar las sanciones y medidas de seguridad respectivas, lo que no implica el establecimiento del tipo respectivo en los códigos penales locales.

Lo anterior permite determinar que el tipo de modificaciones o adecuaciones normativas necesarias está delimitado para que las autoridades de las entidades federativas puedan válidamente ejercer la competencia conferida en la materia.

Al efecto, como se indicó, las disposiciones transitorias **2 y 3**, bajo una interpretación sistemática y, por ende, en forma armónica, establecen una *vacatio legis* máxima de tres años para instrumentar la reforma, en su conjunto, en el ámbito de las entidades federativas, lo que pasa por la adecuación del marco normativo, su entrada en vigor, su aplicación y la realización de las demás acciones necesarias, razón por la cual las entidades federativas cuentan con un margen de apreciación y, por lo tanto, de interpretación —en el ámbito de su régimen interno—dentro del cual pueden determinar válidamente la fecha de entrada en vigor de los cambios normativos derivados de la reforma a la Ley General de Salud.

Por su parte, las acciones a que se refiere la norma transitoria identificada como **# 3**, a cargo de la Federación y las entidades federativas, son de mediano plazo e incluyen, por ejemplo, elaborar un programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia a cargo de la Secretaría de Salud, así como ejecutarlo en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas; promover y llevar a cabo campañas permanentes de información y orientación al público, para la prevención de daños a la salud provocados por el consumo de estupefacientes y psicotrópicos, así como proporcionar información y brindar la atención médica y los tratamientos que se requieran a las personas que consuman estupefacientes y psicotrópicos, a cargo de los gobiernos de las entidades federativas; crear centros especializados en tratamiento, atención, y rehabilitación, con base en sistemas modernos de tratamiento y rehabilitación, fundamentados en el respeto a la integridad y a la libre decisión del farmacodependiente, a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública en materia de salubridad general, tanto federales como locales.

III. Juicio abstracto de constitucionalidad

Como se indicó, el argumento de invalidez toral del promovente es que el Congreso del Estado de Baja California se excede en sus atribuciones al establecer, en la norma impugnada, un término mayor para la entrada en vigor de las disposiciones relativas en materia de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo (ampliándola hasta el veintiuno de agosto de dos mil doce), cuando, al decir del promovente, es una atribución exclusiva del Poder legislativo federal, pues éste último es el encargado de establecer la vigencia de las normas en materia de narcomenudeo, de conformidad con los artículos 16, 73, fracciones XVI y XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo estableció en el Decreto por el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de dos mil nueve.

Cuestiones por dilucidar

Para realizar el juicio abstracto de constitucionalidad, es preciso dilucidar las siguientes cuestiones: la primera es si, conforme a la Constitución Federal, en las materias concurrentes definidas constitucionalmente, en particular en materia de salubridad general, la atribución conferida al Congreso de la Unión de establecer las supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales comprende la atribución exclusiva y excluyente de establecer, en particular, la fecha de la entrada en vigor de las adecuaciones de las normas locales para que dichas autoridades ejerzan la competencia para perseguir los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo y, segunda, si esto es así, si la norma general impugnada invade o no la competencia exclusiva de la autoridad federal.

Como se indicó, la fracción XXI del artículo 73 constitucional, autoriza al Congreso de la Unión a repartir competencias entre los distintos órdenes gubernamentales, ya que se refiere a materias concurrentes que, por definición de “materia concurrente”, involucra que las entidades federativas, inclusive el Distrito Federal, los municipios y la Federación puedan actuar respecto de una misma materia.

Es preciso advertir que si bien es verdad que este Tribunal Pleno ha determinado que, excepcionalmente, la acción de inconstitucionalidad es procedente por violaciones indirectas a la Constitución Federal, siempre que las mismas estén vinculadas de modo fundamental con la ley reclamada —como pudiera ser el caso, en el presente asunto, a primera vista—, conforme a la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 4/99, de rubro: “ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

SIEMPRE QUE ESTEN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA”, lo cierto es que, en el presente caso individual, el contraste de la norma legal impugnada se realiza a la luz de la Constitución Federal, en conjunción con la Ley General de Salud, puesto que, en el artículo 73, fracción XXI, párrafo tercero, constitucional hay un mandato explícito para que en las materias concurrentes previstas constitucionalmente (en el caso, salud), las “leyes federales” (léase “leyes generales”) establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales (en el caso, delito de narcomenudeo).

Lo anterior es así, toda vez que, como se indicó, la fracción XXI del artículo 73 constitucional establece que, en las materias concurrentes previstas en la propia Constitución, compete al Congreso de la Unión establecer, en “leyes federales”, los **supuestos** en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales, lo que —en conjunción con la Ley General de Salud que, como se indicó, por mandato constitucional, es la que distribuye las competencias en la materia— constituye un mínimo normativo que resulta ser una condición suficiente para realizar el juicio abstracto de constitucionalidad, habida cuenta que el término “supuestos” tiene la fuerza normativa suficiente para incluir, dentro de su extensión, la determinación de los elementos del tipo penal, mas no las condiciones de operación en el interior de cada una de las entidades federativas.

En el entendido de que este Tribunal Pleno sostuvo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008,²⁰ que, en las acciones de inconstitucionalidad, es válido utilizar las leyes generales como parámetro de control de la constitucionalidad.

¿Qué es lo que el presente caso involucra? Si la persecución de los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo encuadra dentro de la salubridad general clasificada como una materia concurrente, de conformidad con una interpretación sistemática y funcional de los artículos 4o. y 73, fracciones XVI y XXI, de la Constitución General de la República y si, de conformidad con esta última porción normativa, compete al Congreso de la Unión establecer en las leyes federales los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales y si el término “supuestos” tiene la fuerza normativa suficiente para incluir, como se indicó, la determinación de los elementos del tipo penal, mas no las condiciones de operación en el interior de cada una de las entidades federativas, entonces hay que determinar si el legislador del Estado de Baja California, al emitir la norma general impugnada, se excedió en sus atribuciones, invadiendo una esfera competencial exclusiva y excluyente del Congreso de la Unión.

Conviene recordar el texto de la norma general impugnada en el contexto en que figura (énfasis añadido):

“TRANSITORIOS

PRIMERO.- Las presentes reformas entrarán en vigor a partir del 21 de agosto del 2012.

SEGUNDO.- Las autoridades locales desde el momento en que se publique este Decreto realizarán las acciones necesarias, según sea el caso, a fin de dar el debido cumplimiento a las atribuciones contenidas en el mismo, a efecto de que asuman las mismas a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.”

Es importante señalar que los citados artículos transitorios constituyen las normas de tránsito de los artículos PRIMERO a SEPTIMO, inclusive, del Decreto número **446**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

En concreto, el artículo **primero transitorio** impugnado establece que las modificaciones de que se trata entrarán en vigor a partir del veintiuno de agosto de dos mil doce, al paso que el **segundo transitorio** establece que las autoridades locales, desde el momento en que se publique el propio Decreto (es decir, el quince octubre de dos mil diez), realizarán las acciones necesarias, según sea el caso, a fin de dar el debido cumplimiento a las atribuciones contenidas en el mismo, a efecto de que asuman las mismas a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

²⁰ Fallada el tres de septiembre de 2009.

Mediante el citado Decreto se aprobó la reforma al artículo 60.²¹ de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Baja California; la reforma a los artículos 40.,²² 11,²³ y 105,²⁴ así como la denominación

²¹ "Artículo 6.- Son funciones del Ministerio Público:

[...]

REFORMADA, P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010

XXI.- Perseguir y conocer de los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud, así como recibir su investigación, cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXII.- Remitir al Ministerio Público de la Federación cuando éste así lo solicite, conforme a lo dispuesto en el inciso b) de la fracción IV del artículo 474 de la Ley General de Salud, la investigación correspondiente relativa a los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo previstos en el capítulo VII del título XVIII de dicho ordenamiento;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXIII.- Informar oportunamente al Ministerio Público de la Federación, del inicio de las averiguaciones previas por los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXIV.- Practicar en los casos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 474 de la Ley General de Salud, las diligencias de averiguación previa que correspondan y remitir el acta o actas levantadas y todo lo que con ellas se relacione, al Ministerio Público de la Federación dentro de los tres días de haberlas concluido;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXV.- Remitir el expediente relativo a los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud al Ministerio Público de la Federación o al juez federal que corresponda, dependiendo de la etapa procesal en que se encuentre, a fin de que se continúe el procedimiento, cuando de las constancias de éste se advierta su incompetencia;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXVI.- Comprar, adquirir, o recibir la transmisión material de algún narcótico, por conducto de su policía y para fines de investigación, a efecto de lograr la detención del probable responsable del comercio o suministro de narcóticos o de la posesión de los mismos con dichos fines y el aseguramiento correspondiente; siempre y cuando haya sido autorizado en cada caso por el Titular del Ministerio Público de la Federación o por el servidor público que éste designe;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXVII.- Señalar por escrito en la orden respectiva, los lineamientos, términos, limitaciones, modalidades y condiciones a los que deberá sujetarse el agente o agentes de la policía que la ejecuten, una vez expedida la autorización a que se refiere la fracción anterior;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXVIII.- Realizar a la Secretaría de Salud del Estado el reporte de no ejercicio de la acción penal por el delito previsto en el artículo 477 de la Ley General de Salud en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla contenida en el artículo 479 de dicha Ley, siempre y cuando sea fuera de los lugares señalados en la fracción II del artículo 475 y se colmen los supuestos del artículo 474 del mismo ordenamiento;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXIX.- Informar de inmediato y en su caso dar intervención a las autoridades sanitarias competentes, para los efectos del tratamiento que corresponda, tan pronto identifique que una persona relacionada con un procedimiento es farmacodependiente;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXX.- Informar según le corresponda, a la autoridad administrativa competente, cuando tenga conocimiento que el propietario, poseedor, arrendatario o usufructuario de un establecimiento de la naturaleza que sea lo empleare para realizar cualquiera de las conductas sancionadas en el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXXI.- Recibir del Ministerio Público de la Federación o de quien para tal efecto haya designado, el aviso mediante el cual éste autorizó para fines de investigación a los agentes de la policía bajo su conducción y mando, para comprar, adquirir o recibir la transmisión material de algún narcótico en la entidad para lograr la detención y el aseguramiento correspondiente del probable responsable del comercio o suministro de narcóticos o de la posesión de los mismos con dichos fines;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXXII.- Las demás que le otorguen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables."

²² "Artículo 4.- Corresponde a la Secretaría de Salud del Estado en materia de salubridad general, promover, organizar, supervisar, y evaluar la prestación de los siguientes servicios o programas:

[...]

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XX.- La orientación médica o prevención del farmacodependiente o consumidor, respectivamente, cuando reciba del Ministerio Público, el reporte de no ejercicio de la acción penal;

de la sección III del Capítulo Noveno de la Ley de Salud Pública del Estado de Baja California; la adición del artículo 160 Bis²⁵ y un Capítulo IX denominado Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, al Título Primero de la Sección Primera del Libro Segundo del Código Penal para el Estado de Baja California;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXI.- Las demás atribuciones que se deriven de la Ley General de Salud, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, de esta ley y demás ordenamientos aplicables."

²³ "Artículo 11.- Corresponde al Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Salud del Estado:

[...]

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA, P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

VII.- Coordinarse con la Secretaría de Salud Federal para la ejecución en el Estado, del Programa Nacional para la Prevención y Tratamiento de la Farmacodependencia;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA, P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

VIII.- Promover y llevar a cabo campañas permanentes de información y orientación al público para la prevención de daños a la salud provocados por el consumo de estupefacientes y psicotrópicos, así como las acciones para su detección temprana en el individuo, de conformidad con los términos establecidos por el programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

IX.- Proporcionar información y brindar la atención médica y los tratamientos que requieren las personas que consumen estupefacientes y psicotrópicos; conforme a los términos establecidos por el programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

X.- Fomentar la participación de los sectores tanto público, social y privado en la prevención y tratamiento y apoyo a las personas que padecen alguna adicción o se encuentran en riesgo de padecerla;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XI.- La prevención del Consumo de narcóticos y la atención a las adicciones;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XII.- Citar al farmacodependiente o consumidor a efecto de proporcionarle orientación y conminarlo a tomar parte en los programas contra la farmacodependencia o en aquellos preventivos en la materia, una vez que el centro o institución especializado en tratamiento, atención y rehabilitación de farmacodependientes haya recibido de la Secretaría de Salud del Estado el reporte de no ejercicio de la acción penal;

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XIII.- Las demás atribuciones que se deriven de la Ley General de Salud, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, de esta Ley y demás ordenamientos aplicables."

²⁴ REFORMADA SU DENOMINACION, P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

SECCION III

DE LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y COMBATE A LA FARMACODEPENDENCIA

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE ARTICULO, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADO, P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

"Artículo 105.- La Secretaría de Salud del Estado se coordinará con la Secretaría de Salud Federal para la ejecución en la entidad del Programa Nacional para la Prevención y Tratamiento de la Farmacodependencia, el cual establecerá los procedimientos y criterios para la prevención, tratamiento y control de las adicciones y será de observancia obligatoria para los prestadores de Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud en Baja California, así como en los establecimientos de los sectores público, privado y social que realicen actividades preventivas de tratamiento y de control de las adicciones y la farmacodependencia.

Para el tratamiento de los farmacodependientes la Secretaría de Salud de Baja California gestionará los recursos necesarios y creará junto con la Federación, centros especializados en tratamiento, atención y rehabilitación con base en sistemas modernos de tratamiento y rehabilitación, fundamentados en el respeto a la integridad y a la libertad de decisión del farmacodependiente. La ubicación de los centros estará basada en estudios rigurosos del impacto de las adicciones en cada municipio del Estado.

La Secretaría de Salud del Estado creará un padrón de instituciones y organismos públicos y privados que realicen actividades de prevención, tratamiento, atención y reinserción social en materia de farmacodependencia, que contenga las características de atención, condiciones y requisitos para acceder a los servicios que ofrecen.

Asimismo, celebrará convenios de colaboración con instituciones nacionales e internacionales de los sectores social y privado, y con personas físicas que se dediquen a la prevención, tratamiento, atención y reinserción social en materia de farmacodependencia, con el fin de que quienes requieran de asistencia, puedan, conforme a sus necesidades, características y posibilidades económicas, acceder a los servicios que todas estas instituciones o personas físicas ofrecen."

²⁵ N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE CAPITULO, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(ADICIONADO, P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

"CAPITULO IX

DELITOS CONTRA LA SALUD EN SU MODALIDAD DE NARCOMENUDEO

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE ARTICULO, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(ADICIONADO, P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

Artículo 160 BIS.- Para los efectos de este Código, tendrán el carácter de delitos, las conductas previstas en el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud, siempre que se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento."

la reforma al artículo 81²⁶ de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California; la reforma al artículo 38²⁷ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; la reforma a los artículos 159²⁸ y 195²⁹ de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Baja California y, finalmente, la reforma al artículo 6o.³⁰ del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California, publicado el veinte de agosto de mil novecientos ochenta y nueve, respectivamente.

Como podrá advertirse del contenido de las mencionadas normas locales, las mismas tiene su fuente normativa inmediata (sin mencionar a las disposiciones locales constitucionales) en el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de dos mil nueve, específicamente por el que se adicionó un apartado C al artículo 13, los párrafos segundo, tercero y cuarto con dos fracciones al artículo 192; el artículo 192 Bis; el artículo 192 Ter; el artículo 192 Quater; el artículo 192 Quintus; el artículo 192 Sextus; el artículo 193 Bis; un párrafo segundo al artículo 204; un Capítulo VII denominado "Delitos contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo" al Título Décimo Octavo y los artículos 473, 474, 479, 480, 481 y 482, todos de la Ley General de Salud.

Esto es, como se observa tanto de la exposición de motivos como del dictamen legislativo respectivo, el legislador del Estado de Baja California modificó la normativa local para adecuarla a las reformas a la Ley General de Salud, estableciendo la intervención de las autoridades locales en la aplicación de las normas contenidas en el citado Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de dos mil nueve, al

²⁶ "Artículo 81.- Los jueces de lo Penal tendrán las siguientes atribuciones:

[...]

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

(REFORMADA, P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

II.- Designar al personal que durante los periodos vacacionales deban quedar de guardia.

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

(REFORMADA, P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

III.- Informar de inmediato y en su caso dar intervención a las autoridades sanitarias competentes, para los efectos del tratamiento que corresponda, tan pronto identifique que una persona relacionada con un procedimiento es farmacodependiente.

[...]"

²⁷ (REFORMADO, P.O. 31 DE OCTUBRE DE 2001)

"Artículo 38.- A la Secretaría de Seguridad Pública, le corresponde la atención y trámite de los siguientes asuntos:

[...]

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO QUE MODIFICA ESTA LEY.

(REFORMADA, P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXXI.- Ejecutar las penas por delitos del orden común, dictadas por las autoridades judiciales competentes, así como por los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud, siempre y cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento;

[...]

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA PRESENTE FRACCION, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO QUE MODIFICA ESTA LEY.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

XXXIX.- Participar en la prevención y combate a las actividades de posesión, comercio o suministro de estupefacientes y psicotrópicos cuando dichas actividades se realicen en lugares públicos, actuando conforme a sus atribuciones; así como remitir los informes relativos a la investigación de los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud, cuando así lo solicite el Ministerio Público de la Federación;

[...]"

²⁸ "Artículo 159.- Para los efectos de esta Ley se califican de graves las siguientes conductas tipificadas como delito por las leyes estatales, quedando comprendidas las realizadas en grado de tentativa:

[...]

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PARRAFO, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

Para fines del otorgamiento de la libertad provisional bajo caución, tratándose de la clasificación como graves de las conductas tipificadas como delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere el capítulo VII del título XVIII de la ley General de Salud, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales."

²⁹ "Artículo 195.- Los objetos, instrumentos y productos que hayan sido utilizados para la comisión de la conducta tipificada como delitos, serán asegurados por las autoridades ministeriales o jurisdicciones, según corresponda.

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PARRAFO, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

En lo que respecta al destino y destrucción de los narcóticos a que se refiere el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales."

³⁰ "Artículo 6.- Principio de Legalidad.- Nadie podrá ser penado o sometido a una medida de seguridad sino mediante proceso seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

N. DE E. EN RELACION CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PARRAFO, VEASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO NUMERO 446 QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 15 DE OCTUBRE DE 2010)

Las normas contenidas en este Código serán aplicables a los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo de competencia estatal previstos en el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud."

establecer las atribuciones, entre otros aspectos, de la Secretaría de Seguridad Pública, del Ministerio Público y de las autoridades jurisdiccionales locales en la persecución y conocimiento de los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere el capítulo VII del Título XVIII de la Ley General de Salud, así como en la ejecución de las penas, según corresponda, siempre que se actualicen las hipótesis del artículo 474 del invocado ordenamiento.

Lo anterior, se corrobora por el hecho de que los artículos 6o., fracciones XXI y XXIII, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Baja California; 160 BIS del Código Penal para el Estado de Baja California y 38, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California establecen expresamente la intervención de las autoridades locales respectivas cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de la Ley General de Salud, que, como se indicó, establece un esquema competencial de carácter dual.

Es preciso señalar que, dado que el conocimiento y resolución del delito de narcomenudeo, así como la ejecución de las acciones y medidas de seguridad respectivas, supone, entre otros aspectos, una capacitación adecuada de las autoridades locales en la materia, al tratarse de una competencia nueva que no tenían, ese proceso puede llevar un tiempo que podrá variar según las circunstancias particulares de cada caso.

Incluye, además, acciones para promover y llevar a cabo campañas permanentes de información y orientación al público, para la prevención de daños a la salud provocados por el consumo de estupefacientes y psicotrópicos, así como proporcionar información y brindar la atención médica y los tratamientos que se requieran a las personas que consuman estupefacientes y psicotrópicos, a cargo de los gobiernos de las entidades federativas; así como para crear centros especializados en tratamiento, atención, y rehabilitación, con base en sistemas modernos de tratamiento y rehabilitación.

En tal virtud, este Tribunal Pleno estima que el Congreso del Estado de Baja California, al emitir la norma transitoria impugnada, no realizó una actuación caprichosa, arbitraria o irrazonable, sino que el establecimiento de la fecha de entrada en vigor a partir del veintiuno de agosto de dos mil doce, en conjunción con el hecho de disponer que las autoridades locales, desde el momento en que se publique el propio Decreto (es decir, el quince octubre de dos mil diez), realizarán las acciones necesarias, según sea el caso, a fin de dar el debido cumplimiento a las atribuciones contenidas en el mismo, a efecto de que asuman las mismas a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, constituye un proceder razonable que opera dentro del margen de apreciación y, por ende, de interpretación de las entidades federativas, máxime que, como se señaló, el artículo **primero transitorio** del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de dos mil nueve es una disposición abierta a varias lecturas.

Pues bien, acorde con lo anterior, independientemente de que las adecuaciones a la legislación del Estado de Baja California se hayan realizado o no dentro del plazo de un año establecido en la norma transitoria identificada como **# 2**, pues constituye una cuestión ajena a la litis constitucional en el presente medio de control constitucional (en el caso concreto, el Decreto Número 446 por el que se reformaron diversos ordenamientos del Estado de Baja California se publicó en el Periódico Oficial del Estado el quince de octubre de dos mil diez), el artículo **primero transitorio** del referido Decreto, que dispuso que las reformas entrarán en vigor a partir del veintiuno de agosto de dos mil doce, no es, en sí mismo, violatorio de lo dispuesto en los artículos 4o. y 73, fracciones XVI y XXI, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en relación con las disposiciones aplicables de la Ley General de Salud.

Por lo tanto, resulta **infundado** el concepto de invalidez hecho valer por el promovente y, en consecuencia, procede reconocer la validez del artículo **primero transitorio** del Decreto Número 446 impugnado, toda vez que la Legislatura del Estado de Baja California no se extralimitó en sus atribuciones, sino que actuó válidamente dentro del margen de potestad de configuración legislativa, en el ámbito de su régimen interno.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del Artículo Primero Transitorio del Decreto Número 446 por el que se reformaron diversos ordenamientos del Estado de Baja California publicado en el Periódico Oficial del Estado el quince de octubre de dos mil diez.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza con reservas. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **José Fernando Franco González Salas.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del treinta de junio de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 33/2010, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diez de octubre de dos mil once.- Rúbrica.

VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS OLGA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS, SERGIO ARMANDO VALLS HERNANDEZ, LUIS MARIA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, EN RELACION CON LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL PLENO QUE RESOLVIO LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2010, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2010 en sesión de treinta de junio de dos mil once, sostuvo por mayoría de seis votos, la validez del artículo Primero Transitorio del Decreto Número 446 expedido por el Congreso del Estado de Baja California, por el que se reforman diversos ordenamientos del Estado de Baja California "en materia de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo", publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el quince octubre de dos mil diez.

No se comparte la determinación de la mayoría, por las siguientes razones:

En la sentencia dictada por el Tribunal Pleno se sostuvo que el Decreto Local impugnado no resulta inconstitucional, porque los alcances del legislador federal en materias concurrentes como, según se dijo, la prevista en el tercer párrafo del artículo 73, fracción XXI constitucional, para establecer los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales, se constriñe a la determinación del tipo penal y la responsabilidad que corresponde por la comisión del delito; es decir, a una determinación sustantiva relativa a la tipicidad, pero no por las condiciones de operación que deben darse al interior de cada una de las entidades federativas.

También se dijo que de la interpretación del artículo 73, fracción XXI, constitucional, se sigue que la Federación no tiene competencia para indicarle a las entidades federativas cuáles son los supuestos o instrumentos procesales que deben tener para conocer de los delitos federales, y que las legislaturas locales no pueden generar tipos paralelos al delito federal, ni modificar un tipo de delito federal.

Sin prejuzgar sobre lo anterior ahora, estimamos que los anteriores razonamientos se encuentran fuera de lugar en virtud de que la litis en la presente acción de inconstitucionalidad, se centra en determinar la constitucionalidad del artículo Primero Transitorio del Decreto Número 446 expedido por el Congreso del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el quince octubre de dos mil diez, frente a lo dispuesto tanto por la Constitución Federal, como por el artículo Primero Transitorio del Decreto que reforma la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de agosto de dos mil nueve; es decir, la materia de impugnación en este asunto es determinar si el Decreto Local cumplió lo dispuesto en el artículo Transitorio Primero del Decreto Federal y si con ello transgredió o no lo dispuesto por la Constitución Federal.

Lo anterior es así, ya que en sus conceptos de invalidez, el Procurador General de la República argumentó que el Decreto Local impugnado es violatorio -entre otros- de los artículos 16 y 133 de la Constitución Federal, porque atendiendo a la literalidad del segundo párrafo del artículo Primero Transitorio del Decreto Federal citado, la entrada en vigor de las reformas en materia penal en las entidades federativas debió ser el veintiuno de agosto de dos mil diez, esto es, un año a partir de su entrada en vigor, lo que implica que se está realizando un planteamiento de violación indirecta a la Constitución Federal, en tanto que la fuente de invalidez deriva del presunto desacuerdo entre el decreto impugnado y una ley general y, este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 119/2008, determinó que es factible analizar en la acción de inconstitucionalidad, tratándose de materias concurrentes, la posible contravención de una norma local a lo dispuesto en una norma general, ya que existen normas dotadas de una especial relevancia constitucional que tienen por objeto servir de parámetro de validez de otras normas. En casos de concurrencia, la Constitución Federal establece que tienen que ser el Congreso de la Unión el que distribuya los distintos aspectos de la materia entre los diversos órganos legislativos. Esta distribución se hace mediante leyes generales.

Así, señaló el Pleno de este Alto Tribunal, en las materias concurrentes, si se impugna la competencia del órgano que emite una norma, no puede resolverse este planteamiento de su sola confrontación con la Constitución Federal, sino que es necesario su contraste con la ley general relativa.

En ese sentido, se concluyó que las leyes generales se vuelven parámetro de validez y, por tanto, este Tribunal acepta que pueden usarse como norma de contraste cuando se impugne la incompetencia de una autoridad legislativa para normar un aspecto determinado de una materia concurrente. La materia de salud es concurrente.

Por ello, los argumentos de la mayoría quedan fuera de lugar, pues no se está examinando aquí la constitucionalidad del Decreto Federal ni si éste faculta o no al legislador federal para delegar su competencia en el ámbito local.

La discusión, en ese sentido, dejó de advertir, a nuestro juicio, que no se estaba cuestionando la constitucionalidad de la norma federal, sino que la litis se centraba en el decreto del congreso estatal, motivo por el que no es materia de estudio en esta acción el alcance de la facultad concurrente del Congreso de la Unión, prevista en el tercer párrafo del artículo 73, fracción XXI Constitucional, en cuya interpretación la mayoría sustentó, en esencia, la validez del decreto impugnado.

Ahora bien, el artículo Primero Transitorio del Decreto Número 446 expedido por el Congreso del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el quince octubre de dos mil diez, impugnado establece:

“PRIMERO. Las presentes reformas entrarán en vigor a partir del 21 de agosto del 2012.”

Por su parte, el artículo Primero Transitorio del aludido Decreto Federal indica:

“PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Para efecto de lo dispuesto en el artículo 474 de la Ley General de Salud, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contarán con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda.

La Federación y las entidades federativas contarán con el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las acciones necesarias, según sea el caso, a fin de dar el debido cumplimiento a las atribuciones contenidas en el mismo.”

En ese sentido, de la confronta de ambos artículos transitorios insertos, se advierte que el Decreto Local impugnado contraviene lo previsto en el Decreto Federal, ya que el legislador federal, después de señalar en el párrafo primero que el Decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación, otorgó el plazo de un año para realizar las modificaciones legislativas; y el plazo de tres años lo estableció para que se realizaran las demás acciones que fuesen necesarias, “según sea el caso”, a fin de dar el debido cumplimiento a las atribuciones contenidas en el Decreto Federal.

De ahí que, si el Decreto Local contiene modificaciones legislativas para adecuar el marco normativo, el plazo para su entrada en vigor debió de ser el de un año, ello, acorde con lo dispuesto en el Decreto Federal, y no el de tres años que el legislador local estableció en el Decreto impugnado.

En otro aspecto, la mayoría sostuvo:

El artículo Transitorio del Decreto Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de dos mil nueve, al señalar en sus párrafos segundo y tercero las temporalidades de uno y tres años contiene una técnica legislativa inadecuada, pues en realidad está fijando una *vacatio legis* máxima de tres años para que el legislador local inicie el conocimiento de ese tipo de delitos, bajo el sistema procesal que cada Estado tenga.

La Ley General de Salud le otorga competencia a los Estados y al Distrito Federal para conocer de los delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo, esto es, al Ministerio Público y a los jueces locales, pero no sólo a ellos, sino también establece otro tipo de acciones, que involucran al gobierno federal, tales como el financiamiento, el establecimiento de instituciones para el tratamiento y prevención de personas farmacodependientes, formulación de programas y campañas de tratamiento, etcétera, es decir, se trata de implementar un sistema para el tratamiento del narcomenudeo que va a permear paulatinamente en cada uno de los Estados, por ello, el artículo Primero Transitorio del Decreto Federal les concede un año para realizar las adecuaciones a las legislaciones locales y tres años, tanto a la Federación como a las entidades federativas para realizar las acciones necesarias, según sea el caso, a fin de dar cumplimiento a las atribuciones contenidas en el mismo.

El Estado de Baja California hizo sus adecuaciones legislativas de conformidad a lo que establece el segundo párrafo del artículo Primero Transitorio del Decreto Federal, consistentes en establecer qué autoridades van a conocer y resolver de los delitos, de la ejecución de sanciones y de la aplicación de las medidas de seguridad en materia de narcomenudeo, y, con independencia de que lo haya hecho o no dentro del plazo de un año, es correcto que vayan a entrar en vigor de acuerdo a lo establecido en el párrafo tercero de dicho artículo Transitorio, esto es, en tres años a partir de la entrada en vigor del citado Decreto Federal.

Disentimos de las anteriores consideraciones, atento a los siguientes razonamientos.

El Congreso de la Unión estableció de manera expresa en el Decreto Federal dos aspectos de la reforma, el primero referente a la investigación y persecución de los delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo, dirigida a las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, para conocer y resolver de los delitos, la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad, cuando los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada; y, el segundo, relativo a las atribuciones para la prevención del consumo de narcóticos y el tratamiento de la farmacodependencia. Esas dos diferencias se reflejan en el régimen transitorio del Decreto, la primera, en el segundo párrafo del artículo primero transitorio y la segunda en el párrafo tercero.

El legislador de manera expresa estableció en el párrafo segundo del artículo Primero Transitorio, que el destinatario del término de un año serían las legislaturas de los Estados, es decir, los congresos locales o la asamblea legislativa del Distrito Federal, pues se trata de adecuaciones legislativas.

Las acciones a que se refiere el tercer párrafo, son de naturaleza administrativa, están dirigidas tanto a la Federación como a las entidades federativas, y para ello cuentan con tres años para llevarlas a cabo, y son, entre otras, las siguientes:

- a) Elaborar un programa nacional de salud para la prevención y el tratamiento de la farmacodependencia.
- b) Crear los centros especializados en tratamiento, atención y rehabilitación.
- c) Crear un padrón de instituciones y organismos públicos que se dediquen a la prevención y tratamiento de la farmacodependencia.

No debemos soslayar que el Decreto Federal entró en vigor a partir al día siguiente de su publicación, esto es, el veintiuno de agosto de dos mil nueve, de ahí que, en principio, la competencia que la Ley General de Salud establece a los juzgados locales para conocer de los delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo, se actualiza con la vigencia de dicha ley general, es decir, es el legislador federal quien en el segundo párrafo del artículo transitorio del Decreto en comento, otorgó un plazo de un año a las legislaturas de los Estados, para que hicieran las adecuaciones legislativas y pudieran ejercer su competencia, máxime que el artículo 480 de la Ley General de Salud dispone que los procedimientos penales se regirán por las disposiciones locales respectivas.

En ese sentido, sería contradictorio e ilógico que en el Transitorio Primero del Decreto Federal, se iniciara la vigencia a partir del día siguiente al de su publicación y que el legislador federal diera un año a las legislaturas locales para legislar y dos años más de *vacatio legis* para implementar otras acciones necesarias, razón por la que no se advierte una falta de técnica legislativa. Por lo contrario, fue voluntad expresa del legislador dividir la norma transitoria en tres porciones, para dar certeza jurídica a los gobernados y uniformidad legislativa a las entidades federativas.

Por ello, con la interpretación de la mayoría al artículo Primero Transitorio del Decreto Federal se está creando un sistema que no genera uniformidad legislativa en cuanto a los criterios sobre la competencia de las legislaturas para conocer de la existencia de los delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo.

Tanto más, porque cuando esta decisión se adopta ya ha transcurrido el plazo de un año previsto en el artículo transitorio del Decreto Federal.

Consecuentemente, se reitera el criterio en el sentido de que el artículo Primero Transitorio del Decreto Número 446 expedido por el Congreso del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el quince octubre de dos mil diez, impugnado, contraviene el párrafo segundo del artículo Primero Transitorio del Decreto que reforma la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de agosto de dos mil nueve, al incumplir con el término de un año para que entren en vigor las adecuaciones legislativas formuladas, y por ende, los principios de legalidad y de jerarquía normativa previstos en los artículos 16 y 133 constitucionales, pues el Decreto Local no puede ir más allá de lo establecido en el Decreto Federal.

Por las razones expuestas, respetuosamente, no se comparten las consideraciones emitidas por la mayoría que determinaron la validez del Decreto impugnado.

La Ministra, **Olga Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Ministro, **Sergio Armando Valls Hernández**.- Rúbrica.- El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Ministro, **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto de minoría que formulan los señores Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Sergio A. Valls Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la sentencia del treinta de junio de dos mil once, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 33/2010, promovida por el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a diez de octubre de dos mil once.- Rúbrica.