PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 56/2012, promovida por la Procuradora General de la República.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2012.

PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.

SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiuno de mayo de dos mil trece.**

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito recibido el veintidós de octubre de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez del artículo 371, párrafo primero, del Código Penal del Estado de Coahuila, reformado mediante Decreto Número 81, emitido y promulgado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y publicado en el Periódico Oficial el veinticinco de septiembre de dos mil doce.

SEGUNDO. En el único concepto de invalidez que hace valer la promovente, aduce, en síntesis, lo siguiente:

El artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión para 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.

La Constitución prevé, de esta forma, una alteración de la distribución de competencias genéricas (federal y local), al disponer la existencia de un régimen de coordinación en materia de secuestro, en el que se asignan algunas atribuciones a la Federación y otras a las entidades federativas.

En este sentido, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, establece, en su artículo 23, que para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos de secuestro, cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales, o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa le remita la investigación correspondiente, por atender ésta a determinadas circunstancias, será competente la Federación y, en los casos no contemplados en las hipótesis señaladas, serán competentes las autoridades del fuero común.

Asimismo, la Ley General establece, en sus artículos 21 y 40, los supuestos respecto de los cuales los tres órdenes de gobierno se coordinarán para cumplir con los objetivos trazados en materia de prevención y sanción del delito en materia de secuestro.

De los numerales citados, no se desprende facultad alguna de las entidades federativas para legislar sobre aspectos sustantivos relacionados con el establecimiento de la sanción del delito de secuestro, sino sólo se prevé su participación con los otros órdenes de gobierno en aspectos concernientes a la coordinación para efectos de prevenir y sancionar el referido delito.

Esta regulación es acorde con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, pues fue intención del Constituyente Permanente que el Congreso de la Unión, de manera exclusiva, tipificara el delito de secuestro y estableciera su sanción, es decir, se trata de una atribución que no puede ser ejercida por los Congresos de los Estados, aun cuando se reproduzca de modo idéntico en las leyes locales.

De este modo, la Ley General, en su Capítulo II, denominado "De los Delitos en Materia de Secuestro", establece sanciones respecto de su comisión.

El Constituyente ha estimado que, por la trascendencia de determinadas materias, su regulación y ejecución no debe quedar en manos de un solo nivel de gobierno, sino que deben participar autoridades con competencia territorial de diferente alcance.

En este sentido, determinó federalizar el delito de secuestro, reformando el artículo 73, fracción XXI, constitucional, como una respuesta a la diversidad legislativa y la falta de investigación y coordinación entre las autoridades encargadas de la prevención y procuración de justicia, a fin de contar con las herramientas necesarias para combatir de manera frontal el ilícito.

De esta forma, debe entenderse que el órgano legislativo federal detenta la potestad de creación normativa en aspectos sustantivos del delito de secuestro, mientras que los demás órdenes de gobierno (estatal y municipal) sólo participan en aspectos de coordinación y operación de esas normas.

Retomando los argumentos expuestos, se tiene que si el artículo 73 de la Constitución Federal otorga al Congreso de la Unión la facultad expresa de expedir una ley en materia de secuestro que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones, esto es, que prevea los aspectos sustantivos, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 124 de la propia Constitución, las entidades federativas se encuentran materialmente imposibilitadas para normar dicho delito y su sanción, pues excede el radio de acción que constitucionalmente les es conferido en esta materia.

De la lectura de la norma impugnada, se desprende que, en su primer párrafo, establece una sanción de veinte a sesenta años de prisión y multa para la figura típica del delito de secuestro, aplicable a todas las modalidades descritas en la norma, lo que, confrontado con el artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, que establece una sanción de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, permite concluir que el Congreso del Estado de Coahuila se extralimitó al legislar respecto de una materia constitucionalmente reservada al Congreso de la Unión, vulnerando con ello lo dispuesto por los artículos 16, 73, fracción XXI, 124 y 133 de la Constitución Federal.

TERCERO. Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 16, 73, fracción XXI, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. Mediante proveído de veintidós de octubre de dos mil doce, el Presidente de esta 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 56/2012 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Por auto de veintitrés de octubre siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. El Poder Legislativo del Estado de Coahuila, al rendir su informe, señaló sustancialmente lo siguiente:

Si bien es cierto que la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, federalizó el delito de secuestro, también lo es que el artículo segundo transitorio del Decreto respectivo dispuso la continuación de la vigencia de las legislaciones locales en materia de secuestro; así también, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de este precepto constitucional, en su artículo quinto transitorio.

En este sentido, las disposiciones de los Códigos Penales de los Estados seguirán aplicándose a los delitos de secuestro cometidos durante su vigencia, es decir, con anterioridad al treinta de noviembre de dos mil diez, en que fue expedida la citada Ley General.

De este modo, en un ejercicio de interpretación conforme, debe entenderse que el artículo 371, párrafo primero, del Código Penal del Estado de Coahuila, impugnado en esta acción, no rige respecto de delitos de secuestro cometidos del treinta de noviembre de dos mil diez en adelante -fecha en la cual el delito de secuestro es considerado como federal, con los tipos y penas que la Ley General establece-, sino respecto de aquellos cometidos con anterioridad a esta fecha, cuando el referido delito era del fuero común.

De una interpretación gramatical del citado precepto, como la realizada por la promovente, parecería que éste es inconstitucional; sin embargo, una interpretación conforme, como la que se propone, acorde con un análisis sistemático del nuevo sistema jurídico creado para el delito de secuestro, permite concluir que no existe vicio de constitucionalidad, pues se aplicará la Ley General, salvo cuando el delito se hubiese cometido antes del treinta de noviembre de dos mil diez, tal como ordenan los artículos transitorios referidos, coexistiendo, de esta forma, dos sistemas de competencia, uno federal y uno local.

No se trata de dirimir, en estricto sentido, un conflicto temporal de aplicación de la ley -como cuando un delito previsto en un código penal es reformado y entra en vigor un nuevo texto-, pues lo que este asunto plantea es un cambio de competencia del ámbito local al federal, que autoriza que quienes hayan cometido el delito de secuestro antes de su federalización, sean juzgados bajo las leyes locales.

Cabe señalar que ni los artículos transitorios de la reforma constitucional, ni los de la Ley General, prohíben a los Congresos de los Estados reformar sus códigos penales en materia de secuestro para aquellos delitos cometidos antes de su entrada en vigor. No se está, pues, frente a una invasión competencial, como pretende hacer ver la promovente, sino frente al ejercicio de una atribución por parte del legislador local, cuya única condición es que aplique solamente a hechos delictivos cometidos antes del treinta de noviembre de dos mil diez.

Una interpretación distinta a la interpretación conforme que se propone, generaría incertidumbre y confusión sobre qué tipo delictivo aplicar, lo que tendría un impacto social importante, por ser el secuestro un delito que causa especial agravio a la sociedad. La expulsión de la norma impugnada sería contraria a la esencia misma que sirvió de base para la aprobación de la reforma constitucional: la acción decidida del Estado frente a los secuestradores.

Suponiendo sin conceder que fuese cierta la argumentación de la accionante, el concepto de invalidez que hace valer resultaría inoperante, pues a ningún fin benéfico conduciría la declaración de inconstitucionalidad, por la incertidumbre que causaría en el sistema penal local, ya que continuaría vigente el anterior artículo 371 del Código Penal del Estado, respecto de aquellos delitos cometidos antes del treinta de noviembre de dos mil diez, el cual se aplicaría conforme a lo dispuesto en los artículos transitorios de la reforma constitucional y la Ley General, sin que la expulsión del párrafo primero del artículo 371 impugnado pudiera tener efectos hacia el pasado y, mucho menos, de la citada fecha en adelante, al encontrarse vigente desde entonces la referida Ley General, sino únicamente a partir de su entrada en vigor, como se desprende de la tesis P./J. 104/2008, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL."

SEXTO. El Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, al rendir su informe, manifestó, en esencia, lo siguiente:

En el escrito por el que se promueve la acción, no se formulan, de manera directa, conceptos de invalidez por vicios atribuibles al Poder Ejecutivo del Estado, en cuanto a la promulgación de la norma impugnada.

La promulgación y publicación del Decreto Número 81, en que se contiene el artículo 371, párrafo primero, que se combate, se realizó en observancia a lo dispuesto por los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, de la Constitución Local. El Ejecutivo Estatal no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación del citado Decreto, por lo que no tuvo injerencia en las irregularidades que se mencionan en los conceptos de invalidez.

La orden de impresión, publicación, circulación y debido cumplimiento a un decreto expedido por el Poder Legislativo del Estado, no son actos aislados, sino forman parte del procedimiento legislativo que culmina con el acto mediante el cual el Ejecutivo Estatal lo da a conocer a los habitantes a través del Periódico Oficial Local y constituyen requisitos indispensables de fundamentación y motivación que deben reunirse, de acuerdo con la tesis P.C/97, de rubro "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO."

SÉPTIMO. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. 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 por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 371, párrafo primero, del Código Penal del Estado de Coahuila y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

“ARTÍCULO 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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.”

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El Decreto Número 81, por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de los Códigos Penal y de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila, fue publicado en el Periódico Oficial el martes veinticinco de septiembre de dos mil doce, como se advierte de la copia certificada del ejemplar de la edición correspondiente, que obra agregado a fojas treinta y seis a cuarenta y cinco de autos, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del miércoles veintiséis de septiembre al jueves veinticinco de octubre de dos mil doce.

En el caso, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja treinta y cuatro del expediente, el escrito respectivo se presentó el lunes veintidós de octubre de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, antes de la fecha de vencimiento, por lo que es evidente que es oportuna.

TERCERO. A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

Suscribe el escrito respectivo, Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República (foja cuarenta y seis de autos).

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, establece:

“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.”

De lo previsto por el citado numeral, se desprende que el Procurador General de la República podrá promover acción de inconstitucionalidad, entre otros, en contra de leyes estatales.

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra del artículo 371, párrafo primero, del Código Penal del Estado de Coahuila, por lo que se trata de un ordenamiento de esta entidad y, por tanto, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la anterior conclusión, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, publicada en la página ochocientos veintitrés del tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el

Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

CUARTO. Al no haberse hecho valer por las partes causales de improcedencia, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, procede examinar el concepto de invalidez planteado por la promovente, en el que solicita se declare la invalidez del artículo 371, párrafo primero, del Código Penal del Estado de Coahuila que, en lo que interesa, establece:

“ARTÍCULO 371. SANCIONES Y FIGURAS TÍPICAS DE SECUESTRO. Se aplicará prisión de veinte a sesenta años y multa, al que por cualquier medio prive de la libertad a otro, con alguno de los propósitos siguientes: (...)”

Como se advierte, el precepto impugnado establece una pena para quien incurra en alguna de las conductas descritas en el mismo, constitutivas del delito de secuestro.

Al respecto, la promovente considera que el legislador local no puede prever el tipo y la pena para este delito, dado que el artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, de la Constitución Federal, otorga al Congreso de la Unión la atribución exclusiva de expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca como mínimo, entre otros, los tipos penales y sus sanciones.

El artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, constitucional, antes citado, a la letra establece:

“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 leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, 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.”

Esta disposición fue introducida mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil nueve. Del procedimiento legislativo correspondiente, destaca lo siguiente:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS --- PRIMERA INICIATIVA --- (...) --- Actualmente, el delito de secuestro es de las conductas más reprochables en nuestra sociedad, pues no sólo afecta uno de los bienes jurídicos más importantes para el ser humano, sino que genera el mayor estado de inseguridad en el país. --- La diversidad legislativa en materia de secuestro, la falta de investigación y de coordinación entre las corporaciones encargadas de su prevención y de procuración de justicia, la desatención a las víctimas de secuestro, así como la inexistente política criminal son sin duda algunos de los factores que han impedido que nuestras autoridades puedan combatir de manera frontal este ilícito. --- La federalización de este delito obedece a la necesidad no sólo de unificar el tipo penal y su sanción, sino de coordinar a las autoridades encargadas en la investigación del delito y establecer criterios uniformes de política criminal. --- (...) --- Por eso, consideramos indispensable que se asegure que todos los delitos de secuestro se investiguen de manera coordinada y que existan criterios uniformes en la prevención y combate a este delito, por lo que proponemos la federalización del delito de secuestro. --- Se exceptúan los casos del llamado secuestro exprés o secuestros con objeto de ejecutar los delitos de robo o extorsión, los cuales deberán seguir siendo atendidos por las entidades federativas y por la Federación, en su caso. --- (...) --- SEGUNDA INICIATIVA --- (...) --- En el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, se pactó el compromiso de presentar y dictaminar una iniciativa de Ley General del Secuestro. El Ejecutivo Federal a mi cargo está convencido de que la colaboración de los poderes, en todos los ámbitos, incluso, en la formación de nuevos regímenes jurídicos, es fundamental para cumplir los compromisos que, de cara a la sociedad, hicimos en dicho Acuerdo. --- El objeto de una ley general es distribuir las competencias sobre un mismo tema entre los distintos órdenes de gobierno y poderes, de forma que se reparten obligaciones y deberes a la Federación, las entidades federativas y los municipios, para atender integralmente un fenómeno o una materia constitucional. (...) --- Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que para que sea válida, desde el punto de vista constitucional, una ley general, debe encontrar su fundamento en la

propia Ley Fundamental de la Nación, pues, en principio, es a ésta a la que corresponde la distribución de las competencias entre los distintos poderes y órganos constituidos; pero excepcionalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para distribuir competencias, obligando así a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y de cualquier poder, sea legislativo, ejecutivo o judicial. --- (...) --- En este orden de ideas, para iniciar, dictaminar y votar una Ley General contra el Secuestro, en la que se regule, de forma homogénea, la prevención, investigación, persecución y sanción de este delito, por parte de todas las autoridades del país, es necesario hacer una reforma al artículo 73 constitucional, a efecto de dar sustento en nuestra Carta Magna a la citada ley y evitar interpretaciones adversas sobre la constitucionalidad de la misma. --- Lo anterior es así, porque la facultad de expedir leyes penales se encuentra conferida tanto a la Federación, como a los Estados y al Distrito Federal, según se aprecia en los artículos 73, fracción XXI, 122, apartado c), base primera, inciso h) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...) --- De acuerdo a la actual distribución constitucional de competencias legislativas, el delito de secuestro debe ser legislado por los poderes legislativos locales y por el órgano legislativo del Distrito Federal, no por el Congreso de la Unión. --- En este orden de ideas, si se quiere facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre esta materia y establecer, en forma homogénea, disposiciones relativas a la prevención, investigación, persecución y sanción de este delito, a todas las autoridades del país, resulta imperativo otorgarle dicha atribución constitucional al Congreso de la Unión. --- Con la reforma que se propone a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, el delito de secuestro seguirá siendo del orden local, investigado, perseguido y sancionado por autoridades de dicho orden. Sin embargo, se autorizaría al Congreso de la Unión a distribuir las competencias y regular las acciones en materia de prevención, investigación, persecución y sanción de dicho delito. Darle fundamento constitucional a la ley general proporcionará una gran amplitud de acción al Congreso de la Unión para expedir la Ley General contra el Secuestro y para regular sus alcances. --- Con este sustento constitucional, el Congreso de la Unión tiene la posibilidad de definir lo siguiente: --- A) Si el tipo penal y la sanción del secuestro será competencia del propio Congreso de la Unión o si, por el contrario, corresponderá a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal definir el contenido del tipo penal y su pena. Incluso, puede optar por la segunda opción, pero establecer directrices al legislativo local para que no quede fuera ningún supuesto normativo que el Congreso quiera considerar como secuestro o evitar que dentro de su definición se establezcan atenuantes o agravantes, es decir, puede limitar el actuar de las legislaciones locales, pues, al tratarse de una ley general, es ésta, por mandato de la propia Constitución Política, la que distribuye las competencias. --- B) Las acciones preventivas que deben adoptar los municipios, las entidades federativas y la Federación para contribuir a evitar que se prive ilegalmente de la libertad a las personas, con los fines propios del secuestro. --- C) Las políticas públicas que tienen que seguir todas y cada una de las instituciones del Ministerio Público, cuando investiguen el delito de secuestro, de forma que la ley general puede obligar a la creación de las unidades especializadas a que se refiere el propio Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. --- D) Establecer con precisión la forma de colaboración entre la Federación y las entidades federativas, para investigar con mayor celeridad y eficacia el delito de secuestro. --- E) Regular la atención a las víctimas y la intervención del Estado, para que el daño físico, psicológico y económico sufrido sea reparado. --- F) Definir los casos en que la Federación puede hacerse cargo directo de la investigación, persecución y sanción, en una especie de facultad de atracción abierta y no condicionada a la existencia de un delito federal conexo. --- G) Establecer características especiales dentro de los procedimientos judiciales seguidos por el delito de secuestro, es decir, sin modificar el procedimiento que establece cada legislación, puede prever la utilización de herramientas jurídicas, como la protección de testigos, víctimas u ofendidos, la celebración especial de diligencias para protegerlas física y psicológicamente, etcétera. --- H) Ordenar la forma en que se van a ejecutar las sanciones, de tal suerte que puede establecer la obligación de contar con establecimientos especiales para este tipo de delitos, o bien, obligar a las prisiones locales a tener lugares con

características específicas para la ejecución de las penas. --- Dar fundamento constitucional a la Ley General del Secuestro es la única forma de atribuir al Congreso de la Unión, desde nuestra ley primaria, la posibilidad de distribuir las competencias entre todos los poderes y órdenes de gobierno de la Nación, para hacer frente a un delito que daña a la sociedad y que lesiona sustancialmente la tranquilidad de los mexicanos. Asimismo, nos permite superar viejos problemas en el combate a este fenómeno, como son, a manera enunciativa y no limitativa, las siguientes: --- a) Que las sanciones son muy distintas, no obstante que se protege la libertad humana, la cual debe tener el mismo valor en todo el territorio nacional. --- b) Que en ocasiones se establecen figuras especiales en algunos códigos y en otros no. Por ejemplo, en el Código Penal Federal (el cual no se aplica, salvo en los casos del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), se prohíbe la intervención de negociadores privados para obtener la libertad de las víctimas u ofendidos, así como sugerir la no interposición de denuncia. La mayor parte de los códigos penales locales no prohíben esta conducta, entonces está permitida la participación de negociadores privados y la sugerencia de no interponer denuncia en casi todo el territorio nacional, por no ser aplicable para los delitos locales el Código Penal Federal y estar relacionada a la existencia de un delito local como lo es el secuestro. - -- c) Lo que en unos códigos se considera secuestro exprés, en otros es subsumida la afectación de la libertad personal en el robo o la extorsión, por ser la finalidad de dicha privación el desapoderamiento de cosa ajena, mueble, o el obligar a dar, hacer o dejar de hacer. --- d) En algunos códigos penales, existe un tipo básico que sirve de fundamento para establecer otros tipos penales derivados, en los que se aumenta la sanción penal; sin embargo, en otros códigos, las diversas modalidades de secuestro no tienen como sustento el tipo penal básico, puesto que, incluso, sus agravantes chocan con los elementos típicos de la definición básica. --- (...) --- Éstos y otros problemas serán superados si autorizamos al Congreso de la Unión, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a expedir una Ley General contra el Secuestro, que es un compromiso asumido en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. --- (...) --- Sin embargo, no podemos cerrar los ojos de que muchos de los delitos determinantes de la delincuencia organizada son del fuero común, como sucede en el caso del secuestro, y que, por su complejidad, es necesario que las autoridades locales cuenten con las herramientas jurídicas especiales que la Constitución prevé para investigar, prevenir y sancionar la delincuencia organizada, como es el caso del arraigo, las formas de prueba anticipada en el sistema acusatorio y la protección especial para las víctimas y los ofendidos por los delitos. --- (...) ---

DICTAMEN (CÁMARA DE ORIGEN) --- (...) ---

Primera. El gobierno mexicano tiene la obligación de garantizar la seguridad de las personas y contribuir a la creación de una política de seguridad de Estado con todos los instrumentos que tenga a su disposición; es por ello que las iniciativas en estudio encuentran sustento, pues existen diversas causas por las cuales la legislación mexicana debe adecuarse a la realidad social que vive el país. --- (...) ---

Segunda. De las iniciativas en análisis, se advierten dos propuestas con un mismo propósito pero distintas en su planteamiento; la primera de ellas, tendiente a facultar de manera exclusiva al Congreso de la Unión a fin de federalizar el delito de secuestro. La segunda consiste en preservar la coexistencia de competencias en la materia, pero facultando al Congreso de la Unión a expedir una ley general contra el secuestro, que distribuya de manera clara las competencias y regule las acciones en materia de prevención, investigación, persecución y sanción de dicho delito. --- (...) ---

Tercera. Las Comisiones Unidas que hoy dictaminan estiman de la mayor relevancia que todos los recursos del Estado se sumen en la lucha contra la delincuencia organizada y sus diversas manifestaciones, así como contra el secuestro, pues, hasta el momento, las instituciones de procuración de justicia han sido rebasadas para dar solución al lacerante problema de ambos ilícitos, lo que evidencia la necesidad de colaboración de las autoridades para poder disminuir a su mínima expresión estas actividades delictivas. --- Por esta razón, se justifica la intervención de los tres órdenes de gobierno y la participación activa de la sociedad en su solución, mediante una política integral que permita conformar un marco legal unificado y contar con procedimientos ágiles y expeditos para una eficaz interrelación de los actores involucrados en la investigación, persecución, procesamiento y sanción de estos

delitos. --- La adición de referencia otorga al Congreso de la Unión la facultad que lo autoriza a delegar en las autoridades locales competencia para conocer de delincuencia organizada y secuestro. No desvirtúa la estructura de nuestro sistema federal, ni el principio de distribución de competencias, y sí consolida la vigencia de ese sistema sobre la base de la cooperación y el auxilio recíproco. --- Por lo cual, en la presente iniciativa, se pretende darle facultades al Congreso de la Unión para que expida una ley de carácter general en materia de delincuencia organizada y de secuestro, en las que se unifique el tipo penal y la sanción correspondiente, se establezcan las bases generales de una política criminal para combatir ambos ilícitos y los instrumentos o herramientas que podrán utilizar tanto la Federación como las entidades federativas, sin perjuicio de que dichas leyes pudieran incluir más disposiciones tendientes al mismo objetivo. --- Asimismo, y a efecto de que la presente reforma tenga un buen fin, se deberán en su momento modificar las leyes sustantivas y adjetivas, por lo que los órganos legislativos locales tendrán que uniformar sus respectivas legislaciones para hacerlas acordes a las leyes generales que sean expedidas; lo mismo deberá hacer este Congreso de la Unión, en la materia federal. --- Así las cosas, la presente reforma coadyuvará de gran forma para que en ley se establezcan los ejes, lineamientos y las formas generales mediante las cuales se pretende abatir a la delincuencia organizada y al delito de secuestro. --- Cuarta. Por otra parte, es fundamental señalar que la importancia de que ambas sean leyes generales radica en que éstas tienen una génesis distinta a la de las leyes ordinarias, pues tienen su origen directo en un mandato constitucional que obliga al Congreso de la Unión a expedirlas, cuyo ámbito de aplicación no se circunscribe al ámbito federal, sino que trasciende a todos los demás, es decir, inciden en todos los órdenes jurídicos que integran el Estado mexicano. --- (...) --- Quinta. Una vez vertidos los argumentos jurídicos que anteceden, estas Comisiones Unidas coinciden en que facultar al Congreso a expedir leyes generales en materia de secuestro y de delincuencia organizada, contribuirá a contar con un marco jurídico sólido, uniforme, integral y eficiente, que permitirá un mejor desempeño y una actuación más eficaz por parte de las instituciones de procuración e impartición de justicia en el combate a tales fenómenos delictivos que tanto aquejan a nuestra sociedad. --- Finalmente, debe decirse que, en esta tarea, es primordial la acción coordinada y decidida de todos los Poderes de la Unión, así como de las entidades federativas. Por cuanto hace al Poder Legislativo, nuestro único propósito con esta reforma es contribuir con lo anterior, cumpliendo con nuestra función primordial, que es la de legislar, asumiendo con plena responsabilidad los retos que exigen la seguridad pública y la justicia en nuestro país en estos días. --- (...) --- DISCUSIÓN (CÁMARA DE ORIGEN) --- (...) --- Por ahora, en el afán de redondear el marco jurídico constitucional, legal y reglamentario en esta delicada materia, hemos dispuesto una reforma al artículo 73, fracción XXI, que, como es bien sabido, señala las facultades que de manera exclusiva puede ejercer el Congreso de la Unión. --- En el tema delicado del combate al secuestro, que se ha convertido en uno de los flagelos que más duramente ha pegado a la estabilidad, a la paz y a la convivencia, la dispersión jurídica lamentablemente ha generado una ineficacia policiaca y, eventualmente, judicial. Por eso se ha pensado que los tres ámbitos de gobierno, en una relación armónica, de mutua complementación, pero de idéntica responsabilidad política frente a la comunidad, de la que todos formamos parte, puedan generar sinergia, no sólo normativa, sino operativa-práctica, y dar mejores resultados. --- Esta dispersión generada, por ejemplo, por la existencia de 33 tipos penales, 31 estados, el del Distrito Federal y el del ámbito federal, así como la dispersión y la variedad en las sanciones, así como la diferente manera de acometer la investigación de los delitos y la persecución de delincuentes, ha generado ventajas solamente para los secuestradores, de suerte que estamos impelidos a trabajar juntos, pero también inteligentemente, a articular la acción de los ámbitos de gobierno y generar una respuesta como la que la gente está esperando. --- (...) --- Esta reforma constitucional une, dinamiza y mejora la colaboración entre ámbitos de gobierno, concretamente, frente a los secuestradores, y es evidentemente una respuesta, no la única, pero sí, de este tamaño, la primera, a una demanda social inaplazable, y es, vale la pena decirlo, un resultado adicional que el Poder Legislativo ofrece en el marco del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. --- (...) recordemos que las leyes generales no son las leyes

federales, de la sola competencia para el ámbito federal, sino leyes que, siendo del Congreso de la Unión, cubren la competencia y redistribuyen armónica e inteligentemente la responsabilidad entre Federación, estados y municipios, para que haya armonía, para que haya identidad de tipos penales, pero para que también haya sanciones que se compadezcan con la misma actitud lesiva y delincencial. --- Lo más importante, la distribución de las competencias, las formas de coordinarse entre Federación, estados y municipios que, como dije al principio, su carencia es utilizada como un resquicio por el crimen organizado para hacer de las suyas. --- (...) --- No deja de ser importante destacar que es ésta también una reforma federalista, que es una reforma que concierta, que es una reforma que suma, que es una reforma que articula no sólo las ideas y los planteamientos generales, sino la capacidad operativa de los tres órdenes de gobierno. --- De suerte que, para terminar con la dispersión legislativa, bis a bis, la homologación del tipo de penal y su sanción; ante la falta de investigación o la investigación desconcertada, la colaboración virtuosa de las autoridades; la desatención a las víctimas del secuestro, por el establecimiento de una política criminal que abarque desde la prevención, la persecución, la sanción y, por supuesto, el combate en su más amplia acepción para este delito que tanto daño le ha hecho a México. --- (...) --- De merecer la aprobación, compañeras y compañeros legisladores, esta propuesta, tendremos, yo diría que a renglón seguido, la responsabilidad de aprobar una ley general que distribuya no sólo responsabilidades, tareas, sino también recursos, porque, de otra suerte, parece malicioso o grave endilgar nuevas responsabilidades a los estados y, peor aún, a los municipios, si esto no va acompañando de un sistema jurídico bien construido y, por supuesto, como dije, de los recursos correspondientes. --- (...) --- El delito del secuestro no sólo atenta contra la vida, contra la libertad y contra la dignidad de la víctima; también lastima y destruye familias, crea incertidumbre y rompe la cohesión social. --- Hoy el secuestro constituye uno de los peores males que afectan a nuestra sociedad. Entendemos que, con la presente reforma, se busca fortalecer la deficiente estructura jurídica que hoy existe para hacerle frente a este crimen. --- Otorgar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para establecer los delitos y faltas contra la Federación, fijar los castigos que por ello deban imponerse en materia de delincuencia organizada y secuestro y, de igual forma, para expedir las leyes generales en estas materias, sin duda alguna es un gran avance, en términos constitucionales y legales, para abatirlos. --- La misma iniciativa expone que uno de sus motivos es el subsanar situaciones que parecen no tener sentido. El hecho de que, en estados como Quintana Roo, la pena mínima para el secuestro es de cinco años, mientras que en Morelos se castiga con 10 años, cito, 'como si la dignidad y la libertad de las personas valiera distinto en cada entidad'. --- Compartimos el contenido de la propuesta por el enfoque integral del fenómeno, porque, más allá de penas más severas, se trata de una reforma de fondo que modifica la Constitución para expedir una ley, para prevenir y sancionar el secuestro, que no sólo contempla el tema de la pena o de la indemnización, sino que nos robustece, eslabón por eslabón, toda la cadena judicial, desde la policía preventiva hasta el sistema penitenciario. --- Apoyaremos con nuestro voto esta reforma, porque, además de la federalización de delitos como el secuestro, contempla acciones en materia de prevención, persecución y sanción, incluyendo también medidas de atención y protección a las víctimas, a los familiares, a los testigos, así como a programas de capacitación y control de confianza para el Ministerio Público y la policía. --- (...) --- En agosto pasado se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. En este documento, se asumen compromisos por parte de los firmantes de dicho Acuerdo. --- En el caso del Poder Legislativo, existe ya un compromiso claro para expedir una ley general del delito de secuestro. --- Sin embargo y previo a la aprobación de dicha ley, se hace necesario reformar la fracción XXI, en su primer párrafo, del artículo 73 constitucional, con el propósito de que el Congreso de la Unión cuente con la facultad expresa para expedir las leyes generales en materia de delincuencia organizada y secuestro. (...) --- Los secuestros se llevan a cabo en los 31 estados y el Distrito Federal, de la República Mexicana. Los correspondientes tipos penales son de los estados y el Distrito Federal, contienen diferentes regulaciones y diferentes sanciones. --- Esta pluralidad de legislaciones y de regulaciones para combatir el delito del secuestro hace que estas bandas operen con total impunidad. --

- Además, al interior de las propias corporaciones policiacas, no existen áreas especializadas en el tema del secuestro, por lo que se explica, en parte, la ineficiencia de su combate. --- Reformar la Constitución para otorgarle al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de secuestro, implica la obligación para el Poder Legislativo de expedir una ley general en la que exista un solo tipo penal y las correspondientes sanciones; pero, además, la distribución de competencias y la forma de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. --- Compañeras y compañeros legisladores, con la reforma constitucional que hoy discutimos, los tres órdenes de gobierno tendrán facultades específicas en el combate a la delincuencia, que hace del secuestro su modo de vida. --- (...) --- Compañeras diputadas, compañeros diputados, hoy atendemos una reforma constitucional que obedece a la necesidad de reconocer que el Estado tiene que ser provisto de mayores y mejores instrumentos para el combate a la delincuencia. --- (...) --- Durante años hemos vivido la impartición de justicia de frente a la corrupción y a la ineficiencia, con la existencia de 31 códigos locales y la variedad de interpretaciones de los tribunales superiores de justicia de todo el país, que ha generado un tratamiento muy diverso de los delitos y, como consecuencia, una enorme impunidad para los delinquentes, sobre todo, para aquellos que han hecho del secuestro y el narcotráfico, una empresa cuya mano diligente ha sido siempre la corrupción. --- (...) aprobaremos la reforma del artículo 73 para dar un instrumento más al Ejecutivo Federal y a este Congreso, donde se tendrá la responsabilidad de emitir las leyes generales contra el secuestro. --- Con ello abonaremos para que la concurrencia en los distintos niveles de gobierno en el combate al secuestro sea una realidad y se cierre el paso a la impunidad. Las leyes que al respecto expida el Congreso de la Unión deberán ser puntuales para que las atribuciones que correspondan a cada uno de los niveles de gobierno sean claras y aten las manos de quienes buscan cobijo en la corrupción. --- No se trata de federalizar el delito de secuestro, dejando solamente la responsabilidad a los poderes federales, sino de hacerlos corresponsables en el cumplimiento de sus obligaciones para impedir que nadie se deslinde de la aplicación de la ley. --- (...) --- En la lucha contra la delincuencia, el gobierno nunca debe estar solo. Los poderes federales, los poderes locales deben realizar sus atribuciones y, en este marco, se propone la facultad del Congreso para expedir una ley general que, como aquí ya se ha dicho, deberá contener las bases y normas mínimas para combatir el delito de secuestro. --- Deberán prevenir y eficientar la coordinación entre instituciones de gobierno, la colaboración entre las entidades federativas y, algo importantísimo, la participación de los municipios mexicanos, y así privilegiar el talento nacional dentro de la metodología de investigación. --- Por ello es de vital importancia que este Congreso de la Unión tenga esa facultad para expedir la ley general en la materia, puesto que, con esta facultad, podrá dictar los ejes rectores para combatir coordinadamente, como también aquí se ha dicho, esta figura delictiva. --- Homologuemos el tipo penal y sus sanciones. Establezcamos la distribución de competencias y señalemos las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. No hay que soslayar que el Estado mexicano está en falta ante la sociedad. No ha podido combatir eficaz y eficientemente este lacerante delito. --- (...) --- La solución al problema del secuestro y de la delincuencia organizada no se encuentra en la forma de su tipo penal, sino en los hechos que hacen las autoridades para prevenir, disminuir y erradicar estos ilícitos. Por ello, la reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, constituye un acto para avanzar hacia la armonización legislativa en materia de secuestro y delincuencia organizada. --- En este orden de ideas, resulta trascendental facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que le permitan distribuir las competencias y disposiciones relativas a la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos, así como unificar en todos los códigos penales las penas del secuestro y propiciar una mejor cooperación interna entre las entidades federativas, con el fin de mantener una eficacia total en las investigaciones a lo largo de todo el territorio nacional. --- (...) --- Efectivamente, esta reforma constitucional hará posible que el Congreso pueda emitir una ley, una ley en materia antisequestro, que responde a un compromiso al cual fue obligado, o al cual se obligó, mediante la suscripción del Acuerdo Nacional por la Seguridad, el pasado mes de agosto, y en el que participamos todos los poderes del Estado, así como representantes de la sociedad. -

-- (...) --- Esta iniciativa nos da la pauta para la emisión de una ley general en materia antisequestros, legislación que permitirá fijar las bases que establezcan competencias entre los estados y la Federación, en la legislación de dichos delitos, así como en la atención a los mismos. --- Es urgente la coordinación entre los diversos órdenes de gobierno para hacer frente a una situación que aqueja a nuestra sociedad. (...) --- En congruencia con lo anterior, también esta ley general hará posible establecer tipos penales comunes en todas las entidades federativas, de tal manera que exista articulación entre los encargados de velar por la tranquilidad de nuestras familias, pero también que exista igualdad en el tratamiento que se otorgue a cada una de dichas conductas. (...) --- DICTAMEN (CÁMARA REVISORA) --- (...) --- Estas comisiones unidas consideran que la propuesta de la minuta enviada por la Colegisladora es loable, ya que es necesario dar una respuesta efectiva y contundente al problema de la inseguridad pública que, en los últimos años, amenaza con fracturar los cimientos del Estado mexicano. --- Muestra de ello es el secuestro, que es uno de los delitos más crueles y devastadores, cuyas consecuencias dejan profunda huella en las víctimas y familiares que lo sufren, no sólo por el detrimento económico, sino porque las secuelas físicas y psicológicas que sufren son graves y permanentes. ---

(...) es urgente dotar al Estado de las herramientas legales que le permitan combatir eficientemente el delito de secuestro. --- Por eso se ha pensado que los tres órdenes de gobierno, en una relación armónica, de recíproca complementación y de idéntica responsabilidad política frente a la comunidad, puedan generar unión normativa y operativa-práctica para dar mejores resultados. --- La propuesta de reforma de la minuta en estudio, une, dinamiza y mejora la colaboración entre los ámbitos de gobierno, al 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. --- Es fundamental señalar que una ley general, a diferencia de una ley federal, es un ordenamiento que obliga tanto a las autoridades federales como a las de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. Precisamente, a partir de los lineamientos establecidos en una ley general sobre la materia, se pretende generar un marco jurídico que propicie la armonización en el establecimiento de tipos penales y penas, se contribuye a establecer una mejor coordinación entre las procuradurías y las policías, se definen los alcances de la concurrencia en la materia regulada y se proporciona un esquema claro de responsabilidad para las autoridades. --- (...) --- Así, la existencia de una concurrencia entre diferentes niveles de gobierno, permite fijar con claridad el ámbito de actuación de los estados y la Federación, identifica los espacios en donde debe generarse la coordinación y proporciona un marco para la identificación de autoridades responsables y, en su caso, para el ejercicio de las facultades de atracción. --- En términos generales, la propuesta de reforma fija las bases para el establecimiento de una política criminal integral en materia de secuestro, que permita una acción efectiva y coordinada del Estado mexicano en la prevención, la persecución, la sanción y el combate, en su más amplia extensión, de este delito que tanto daño le ha hecho a México. --- (...) --- DISCUSIÓN (CÁMARA REVISORA) --- (...) --- Por todo lo anterior, nos pronunciamos a favor de reformar el artículo 73 de la Constitución, a fin de darle facultades al Congreso para expedir una Ley Antisequestro, así como para establecer las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales. --- (...) vamos a contribuir y vamos a participar en la discusión de estos temas con la finalidad de darle al Poder Ejecutivo, pero no sólo al Poder Ejecutivo Federal, sino a los Ejecutivos de los Estados, a los Municipios, instrumentos, leyes, que hagan posible una coordinación efectiva para combatir esta antisocial tan grave como el secuestro. --- (...) --- Lo que plantea la adición a este artículo de la Constitución Federal es que el Congreso de la Unión legisle y pueda establecer una Ley General Antisequestro, una ley general que establezca, que defina tipos penales y sanciones, y hay una pequeña parte que técnicamente está soportada en los considerativos del dictamen, al establecer cómo el Congreso de la Unión va a legislar en materia penal, por lo que hace a la participación del Distrito Federal y las entidades federativas, es decir, cómo el Congreso General respeta el contenido del

principio de facultades expresas que le tocan al Congreso de la Unión, en concordancia con el artículo 133 de la propia Norma Máxima. --- (...) En la realidad, ahora, los asuntos de secuestros, su inmensa mayoría son de competencia federal, cuando participan tres o más sujetos activos, secuestradores; si participan dos o uno, es de la competencia de las autoridades locales. --- Queda en la mesa sólo, compañeros legisladores, el asunto de si en este país lo pertinente es, en lugar de delegar y de desconcentrar, por lo que hace a la función de la autoridad federal, seguimos atrayendo más y dejando la ventana de las facultades concurrentes en una parte que no me deja plenamente satisfecho. --- La concurrencia es la opción generalmente del gobernado, de ir a la instancia federal o la local, ahora el asunto es que la instancia federal diga: el asunto es tuyo, cuando la Constitución establece que es de la Federación. Que no se decante, que no se reparta a juicio o a conveniencia de la autoridad federal. --- En este tema quizás quepa la excepción. Sin embargo, el principio de la concurrencia de facultades está determinado no por el criterio de la autoridad, sino por la acción que ejerciten los gobernados. --- (...) --- Cifras y datos recientemente divulgados nos muestran la gravedad y el incremento del problema del secuestro en nuestro país, así como la necesidad de tomar acciones concretas en el ámbito de las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno. --- (...) --- Por eso, se ha pensado, en esta minuta con proyecto de decreto, que los tres órdenes de gobierno, en una relación integral de recíproca complementación y de idéntica responsabilidad política frente a la comunidad, puedan generar unión normativa y operativa-práctica para dar mejores resultados. --- Por todo lo anterior, la propuesta de reforma de la minuta en estudio une, dinamiza y mejora la colaboración entre los ámbitos de gobierno, al dar bases para expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones y los homologue en toda la República, que distribuya competencias y fije las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. --- Precisamente, a partir de los lineamientos establecidos en una ley general sobre la materia, se pretende generar un marco jurídico que propicie la armonización en este establecimiento de tipos penales y penas, ahora disímbolas entre las distintas entidades federativas del país, y que se establezca una mejor coordinación entre las procuradurías y las policías, que defina esta ley los alcances de la concurrencia en la materia regulada y proporcionando un esquema muy claro de responsabilidad para las autoridades frente a la sociedad. --- (...) --- Pero también hay que hablar que hay una falta de coordinación entre las distintas competencias que son: el Estado, por una parte, el ámbito estatal o local y, por la otra, el ámbito federal. --- Muchas veces esa responsabilidad por estos ámbitos de competencia mal definidos, mal coordinados, se pierde, se difumina, se diluye. --- La idea de esta minuta, de reformar el artículo 73 de nuestra Constitución, tiene como finalidad que el Congreso, mediante la modificación del artículo 73 de la Constitución, tenga las facultades necesarias para poder emitir una ley general, a diferencia de una ley federal, que solamente aplica a la Federación para que pueda legislar desde el punto de vista general, es decir, que pueda ser aplicada esta norma general en lo que es el ámbito local, pero también en lo que es el ámbito federal, con el objetivo de que esta ley pueda combatir con mayor eficacia el delito del secuestro, porque estamos hablando de que, en la materia de secuestro, Presidente, es una materia de carácter concurrente, como lo es la seguridad pública, como lo es la salud, como lo son los asentamientos humanos. -- - Y entonces, el gran reto que tenemos por delante como legisladores, es que esta materia concurrente que es seguridad en materia de delito de secuestro, se puedan establecer las bases generales de la concurrencia, estableciendo, con toda precisión, en primer lugar, el ámbito de actuación de cada una de las autoridades. --- En segundo lugar, los mecanismos y la fórmula de coordinación entre el ámbito local y el ámbito federal. --- El tercer objetivo, que me parece fundamental, es aquel que identifica la responsabilidad que debe tener cada uno de estos ámbitos de competencia. --- Lo que debe responder la ley general, que eventualmente emita esta soberanía, es precisamente ¿quién es responsable de qué en materia de secuestros? --- Igualmente, una ley general va a permitir, por una parte, tener una política criminal, es decir, establecer, con toda precisión, tanto en el ámbito local como en el ámbito federal, las competencias en materia de prevención, las competencias en materia de combate y, por supuesto, de sanción. --- (...) --- Esos datos que quiero contrastar nos

llevan a que esta minuta que nos envía la Cámara de Diputados para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de secuestro a través de una ley general que posibilite las condiciones de coordinación, de cooperación, de unificación de esfuerzos, de sanciones y de acciones por parte de los tres órdenes de gobierno, tienen que ver con lo que ya decían aquí tanto el Senador Tomás Torres como el Senador Santiago Creel, el Senador Pedro Joaquín Coldwell, con el dato contundente de la impunidad. --- (...)

Como se advierte, la reforma al artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, de la Constitución Federal, tuvo por objeto dotar al Congreso de la Unión de la atribución para expedir una Ley General en Materia de Secuestro que homologara los tipos y las penas y previera mecanismos de concurrencia y coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, mediante el diseño de una política integral y el establecimiento de acciones específicas de prevención y combate a este delito.

Y es que, con anterioridad a la reforma, el delito de secuestro era regulado por cada Estado de la República, existiendo diversidad de tipos y penas, así como de estrategias de prevención, persecución y sanción de este delito, lo cual no permitía emprender una lucha efectiva contra la delincuencia.

De esta forma, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una Ley General, los tipos y las penas en materia de secuestro, se privó a los Estados de la atribución con que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito, conforme al régimen de concurrencia y coordinación y demás lineamientos trazados por la Ley General.

En los artículos transitorios del decreto de reforma, se dispuso:

“Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. --- Segundo. Las legislaciones en materia de secuestro de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación general. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.”

Pues bien, el veintinueve de noviembre de dos mil diez, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la referida atribución, expidió la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. De su contenido, destaca lo siguiente:

“CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. La presente Ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de secuestro. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Para ello la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de esta Ley. --- Los Poderes Judiciales de la Federación y de las Entidades Federativas ordenarán de oficio el desahogo de las pruebas que consideren necesarias, así como todas las medidas que sirvan para mejor proveer, de conformidad con las circunstancias que se aprecien durante el desarrollo de los procesos penales de su competencia, privilegiando y garantizando en todo caso la libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas y ofendidos de los delitos previstos en el presente ordenamiento.

ARTÍCULO 2. Esta Ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados. ---

A falta de regulación suficiente en los códigos de procedimientos penales de las Entidades Federativas respecto de las técnicas para la investigación de los delitos regulados en esta Ley, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

CAPÍTULO II

DE LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO

ARTÍCULO 9. *Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán: --- I. De veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de: --- a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio; --- b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; --- c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o --- d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten.*

ARTÍCULO 10. *Las penas a que se refiere el artículo 9 de la presente Ley, se agravarán: --- I. De veinticinco a cuarenta y cinco años de prisión y de dos mil a cuatro mil días multa, si en la privación de la libertad concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes: --- a) Que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario; --- b) Que quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas; --- c) Que se realice con violencia; --- d) Que para privar a una persona de su libertad se allane el inmueble en el que ésta se encuentra; --- e) Que la víctima sea menor de dieciocho años o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo; --- f) Que la víctima sea una mujer en estado de gravidez; --- II. De veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, si en la privación de la libertad concurren cualquiera de las circunstancias siguientes: -- a) Que el o los autores sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo; --- b) Que el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta; --- c) Que durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal; --- d) Que en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual; --- e) Que durante o después de su cautiverio, la víctima muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la libertad, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito. --- Las sanciones señaladas en el presente artículo se impondrán, sin perjuicio o con independencia de las que correspondan por otros delitos que de las conductas a las que se aplican resulten.*

ARTÍCULO 11. *Si la víctima de los delitos previstos en la presente Ley es privada de la vida por los autores o partícipes de los mismos, se impondrá a éstos una pena de cuarenta a setenta años de prisión y de seis mil a doce mil días multa.*

ARTÍCULO 12. *Si espontáneamente se libera a la víctima del secuestro dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere el artículo 9 de esta Ley y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, la pena será de dos a seis años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa. --- La misma pena se aplicará a aquél que habiendo participado en la planeación de alguna de las conductas a que hace referencia el presente Capítulo, dé noticia de ese hecho a la autoridad y la víctima sea rescatada con vida. --- La pena señalada en el párrafo primero de este artículo se aplicará a aquél que habiendo participado en la comisión de alguna de las conductas a que hace referencia el presente Capítulo, dé noticia de ese hecho a la autoridad para evitar que se cometa el delito y proporcione datos fehacientes o suficientes elementos de convicción contra los demás participantes del hecho o, ya cometido, antes de que se libere a la víctima, proporcione, los datos o elementos*

referidos, además dé información eficaz para liberar o localizar a la víctima. --- No obstante lo anterior, si a la víctima se le hubiere causado alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal, la pena será de nueve a dieciséis años de prisión y de trescientos a quinientos días multa, así como la colocación de los dispositivos de localización y vigilancia por la autoridad policial hasta por los cinco años posteriores a su liberación. --- En caso de que espontáneamente se libere al secuestrado dentro de los primeros diez días, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere el artículo 9 de la presente Ley, y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, la pena de prisión aplicable será de ocho a quince años y de doscientos cincuenta hasta quinientos días multa.

ARTÍCULO 13. Se impondrá pena de cien a trescientas cincuenta jornadas de trabajo a favor de la comunidad, al que simule por sí o por interpósita persona, la privación de su libertad con alguno de los propósitos señalados en el artículo 9 de la presente Ley.

ARTÍCULO 14. Se impondrán de dos a ocho años de prisión al que simule la privación de la libertad de una persona, con la intención de conseguir alguno de los propósitos señalados en el artículo 9 de esta Ley. --- La misma pena se impondrá al que amenace de cualquier modo a una persona con privarla de la libertad o con privar de la libertad a algún miembro de su familia o con quien esté ligada por algún vínculo, con alguno de los propósitos señalados en el artículo 9 de la presente Ley.

ARTÍCULO 15. Se aplicará pena de dos a ocho años de prisión y de setecientos a mil quinientos días multa, al que: --- I. Después de la ejecución de cualquiera de las conductas previstas en los artículos 9 y 10 de la presente Ley, y sin haber participado en cualquiera de ellas, adquiera o reciba el producto de las mismas a sabiendas de esta circunstancia; --- II. Preste auxilio o cooperación al autor de cualquiera de las conductas previstas en los artículos 9 y 10 de esta Ley, con conocimiento de esta circunstancia, por acuerdo posterior a la liberación de la víctima; --- III. Oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de ejecutar cualquiera de las conductas previstas en los artículos 9 y 10 de esta Ley, con conocimiento de esta circunstancia, así como los efectos, objetos o instrumentos del mismo o impida que se averigüe; --- IV. Altere, modifique o destruya ilícitamente el lugar, huellas o vestigios de los hechos delictivos a que se refiere esta Ley, y --- V. Desvíe u obstaculice la investigación de cualquiera de las conductas previstas en los artículos 9 y 10 de esta Ley, o favorezca que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. --- No se aplicará la pena prevista en este artículo en el caso de la fracción III, en lo referente al ocultamiento del infractor, cuando se trate de: --- a) Los ascendientes o descendientes consanguíneos o afines directos, y --- b) El cónyuge, la concubina, el concubinario y parientes colaterales por consanguinidad hasta el segundo grado.

ARTÍCULO 16. Se aplicará pena de dos a ocho años de prisión, de doscientos a mil días multa, al servidor público que: --- I. Divulgue, sin motivo fundado, información reservada o confidencial, relacionada con las conductas sancionadas por esta Ley, salvo que se refiera a la información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada, en este caso se aplicará lo dispuesto por el Código Penal Federal, o --- II. Revele, sin motivo fundado, técnicas aplicadas a la investigación o persecución de las conductas previstas en la presente Ley. --- Si el sujeto es o hubiere sido integrante de una institución de seguridad pública, de procuración de justicia, de los centros de reclusión preventiva o penitenciaria, la pena será de cuatro años seis meses a trece años de prisión, así como también, la multa y el tiempo de colocación de dispositivos de localización y vigilancia se incrementarán desde un tercio hasta dos terceras partes.

ARTÍCULO 17. Se aplicará pena de cuatro años seis meses a trece años de prisión, de doscientos a mil días multa al servidor público que, teniendo atribuciones en materia de prevención, investigación, procuración o impartición de justicia o de vigilancia y custodia en los centros de privación de la libertad o penitenciaria, se abstenga de denunciar ante el Ministerio Público o, en caso de urgencia, ante la policía, la comisión de cualquiera de los delitos previstos en esta Ley, o de hacer saber de inmediato al Ministerio Público información, evidencias o cualquier otro dato relacionado, directa o indirectamente, con la preparación o comisión de las conductas previstas en esta Ley.

ARTÍCULO 18. *A todo sentenciado por cualquiera de los delitos previstos en esta Ley que sea o hubiere sido servidor público de cualquiera de las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública, se le aplicará como parte de la pena la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, local o municipal, desde un plazo igual al de la pena de prisión que se le imponga por el delito en que incurrió hasta la inhabilitación definitiva. --- Cualquier otro servidor público quedará inhabilitado para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, local o municipal hasta por un plazo igual al de la pena de prisión que se imponga. Dicha inhabilitación correrá a partir de que concluya la pena de prisión.*

ARTÍCULO 19. *Los sentenciados por los delitos a que se refiere la presente Ley no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena. --- Quienes colaboren proporcionando datos fehacientes o suficientes elementos de convicción a la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada o de bandas de personas dedicadas a la comisión de delitos en materia de secuestros y para la localización y liberación de las víctimas conforme al Código Penal Federal y la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, tendrán derecho a los beneficios citados en el primer párrafo del presente artículo, siempre que concurren todas las condiciones que a continuación se enuncian: --- I. Respecto de los delitos sancionados con una pena que no exceda de cuatro años de prisión; --- II. El sentenciado acepte voluntariamente la colocación de un dispositivo de localización por el tiempo que falte cumplir la pena de prisión y pague el costo de su operación y mantenimiento; --- III. El sentenciado sea primodelincuente; --- IV. En su caso, cubra la totalidad de la reparación del daño o de manera proporcional, cuando haya sido condenado en forma solidaria y mancomunada y sea determinada dicha reparación; --- V. Cuenten con una persona conocida que se comprometa y garantice a la autoridad penitenciaria el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el sentenciado; --- VI. Compruebe fehacientemente contar con un oficio, arte o profesión o exhiba las constancias adecuadas que acrediten que continuará estudiando; --- VII. Cuenten con fiador, y --- VIII. Se obligue a no molestar a la víctima y a los testigos que depusieron en su contra, así como a sus parientes o personas vinculadas a éstos.*

ARTÍCULO 20. *La autoridad judicial podrá ordenar que las personas que hayan sido condenadas por conductas previstas en el presente ordenamiento queden sujetas a vigilancia por la autoridad policial hasta por los cinco años posteriores a su liberación. --- La misma medida podrá imponerse de manera cautelar tratándose de inculcados en libertad con las reservas de ley e indiciados durante el tiempo que dure la averiguación previa o el proceso.”*

Como se observa, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, de la Constitución Federal, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro establece los tipos penales y sus sanciones.

En el artículo 23, dispone cuál es su ámbito de aplicación:

“ARTÍCULO 23. *Los delitos previstos en esta Ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo. --- En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común. --- Si de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprende la comisión de alguno de los contemplados en esta Ley, el Ministerio Público del fuero común deberá, a través del acuerdo respectivo, desglosar la averiguación previa correspondiente precisando las constancias o las actuaciones realizadas. Las actuaciones que formen parte del desglose no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado la legislación adjetiva del fuero común*

y con posterioridad el Código Federal de Procedimientos Penales. --- Si de las diligencias practicadas en la investigación de los delitos contemplados en esta Ley se desprende la comisión de alguno diferente del fuero común, el Ministerio Público deberá, a través del acuerdo correspondiente, desglosar la averiguación y remitirla al competente, por razón de fuero o materia. En el acuerdo respectivo se precisarán las constancias o actuaciones, mismas que no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado el Código Federal de Procedimientos Penales y, con posterioridad, la legislación adjetiva del fuero común. --- Si el delito produce efectos en dos o más entidades federativas será competente la autoridad investigadora de cualquiera de éstas. El ejercicio de la acción penal corresponderá a la que prevenga.”

Así también, prevé medidas de prevención y coordinación, así como de organización y auxilio entre autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, y contempla medidas de intervención y aportación voluntaria de comunicaciones, obligaciones de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, protección de personas, apoyos a las víctimas, ofendidos y testigos de cargo, restitución inmediata de derechos y reparación, embargo por valor equivalente, fondo de apoyo para las víctimas y ofendidos, prisión preventiva y ejecución de sentencias.

De la lectura de las disposiciones relativas, se desprende que las atribuciones y responsabilidades que se otorgan a los diferentes niveles de gobierno son de **naturaleza operativa**, para la prevención, persecución y sanción del delito de secuestro, teniendo que actuar, dentro de su ámbito de competencia, conforme a los tipos y penas establecidos en la ley.

En los artículos transitorios del decreto por el que se expide la citada Ley General, se dispone:

“Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. --- Segundo. Los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor del presente Decreto en materia de delitos previstos en el mismo se seguirán tramitando hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que les dieron origen. Lo mismo se observará respecto de la ejecución de las penas correspondientes. --- Tercero. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente Decreto. --- Cuarto. La implementación del presente Decreto será con cargo a los respectivos presupuestos aprobados a las instancias de los tres órdenes de gobierno obligados a cumplir con lo establecido en el presente. --- Quinto. Las disposiciones relativas a los delitos de secuestro previstas tanto en el Código Penal Federal como en los Códigos Penales locales vigentes hasta la entrada en vigor el (sic) presente Decreto seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia. Asimismo, dichos preceptos seguirán aplicándose a las personas procesadas o sentenciadas por los delitos previstos y sancionados por los mismos artículos. --- Sexto. El Procurador General de la República y los Procuradores Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán un año contado a partir de la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación, para expedir las disposiciones administrativas correspondientes en materia de protección de personas en los términos que señala la presente Ley, sin menoscabo de las medidas de protección que otorguen previamente. --- Séptimo. El Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, deberán elaborar un Programa Nacional para prevenir, perseguir y sancionar las conductas previstas en el presente ordenamiento, independientemente del programa de cada entidad en particular, teniendo un plazo de seis meses, contados a partir de la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación. --- Octavo. La reforma a la fracción XIV del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones entrará en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto respecto de los usuarios de telefonía móvil en cualquiera de sus modalidades adquiridas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto y, respecto de los nuevos usuarios de telefonía móvil, en términos del artículo transitorio cuarto del decreto de reformas a dicha ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2009. --- Noveno. El Instituto Federal de Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito de su competencia, establecerá las áreas especializadas en defensa de víctimas del secuestro, en los términos de lo dispuesto en la ley de la materia. --- Décimo. Para el establecimiento y organización de las unidades especializadas contra el secuestro a que se refiere esta Ley, las entidades federativas

dispondrán de los recursos del Fondo de Apoyo a la Seguridad Pública que respectivamente hayan recibido. --- Décimo Primero. El H. Congreso de la Unión podrá facultar a las víctimas u ofendidos por los delitos previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria del artículo 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ejercer el derecho respecto al ejercicio de la acción penal ante la autoridad judicial por el delito de secuestro, en la ley de la materia que al efecto se expida. --- Décimo Segundo. En un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley se realizarán las adecuaciones necesarias a las disposiciones aplicables para que los recursos que correspondan sean destinados al Fondo a que se refiere el artículo 38 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Como se advierte, al igual que los transitorios de la reforma al artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, de la Constitución, los de la Ley General establecen, por un lado, que las disposiciones en materia de secuestro previstas tanto en el Código Penal Federal como en los Códigos Penales de los Estados seguirán vigentes hasta la entrada en vigor de la Ley General, aplicándose a los hechos realizados durante su vigencia, así como a las personas procesadas o sentenciadas por tal delito y, por otro, que los procesos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General, seguirán tramitándose hasta su conclusión y ejecución conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que les dieron origen.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo primero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, ésta entró en vigor el veintiocho de febrero de dos mil once, fecha a partir de la cual las disposiciones en materia de secuestro previstas en los Códigos Penales Federal y Estatales perdieron, de modo general, su vigencia, rigiendo únicamente y de manera excepcional respecto de procesos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley General.

En lo que al caso interesa, el Código Penal del Estado de Coahuila, vigente antes del veintiocho de febrero de dos mil once, en materia de secuestro, establecía:

“ARTÍCULO 371. SANCIONES Y FIGURAS TÍPICAS DE SECUESTRO. Se aplicará prisión de dieciséis a cuarenta años y multa, al que por cualquier medio prive de la libertad a otro, con alguno de los propósitos siguientes: --- I. Obtener rescate para sí o para un tercero, o cualquier otra ventaja indebida. --- II. Causar daño o perjuicio al secuestrado o a otra persona relacionada con éste. --- III. Detener en calidad de rehén a una persona y amenazarla con privarla de la vida o con causarle daño, para que la autoridad o un particular realice o deje de realizar un acto cualquiera. --- IV. Obligarle a ejecutar, directa o indirectamente, operaciones o transacciones bancarias, mercantiles, civiles o cualquier otra que produzca retiro o liberación de sumas en efectivo, transmisión de derechos o extinción de obligaciones, o a que proporcione al agente los documentos, tarjetas bancarias, claves, números de identificación personal y demás datos indispensables para que éste las lleve a cabo. --- En todos los casos se impondrá como sanción el decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito, considerándose, entre éstos, los vehículos, armas, muebles y demás bienes de que se sirvan los responsables para la perpetración del delito de secuestro. --- Asimismo, se impondrá como sanción la prohibición de residir o de acudir a determinado lugar; particularmente el que habite, labore o frecuente el ofendido por el delito.

ARTÍCULO 372. SANCIONES Y CIRCUNSTANCIAS CALIFICATIVAS DE SECUESTRO. El delito de secuestro a que se refiere el artículo anterior será calificado y se sancionará: --- I. De veinte a cuarenta y cinco años de prisión y multa, cuando concorra alguna o algunas de las circunstancias siguientes: --- 1) El ofendido sea servidor público, dirigente sindical, empresarial o religioso, candidato a un cargo de elección popular, periodista o comunicador. --- 2) El secuestro se realice en casa habitación, sitio de trabajo, centro educativo, ruta o lugar comúnmente frecuentados por el pasivo o en las inmediaciones de los mismos, en vías o caminos públicos, en despoblado o sitios solitarios o en áreas desprotegidas. --- 3) Los autores y partícipes obren en grupo de dos o más personas. --- 4) Se realice con engaño, violencia física o moral ejercida en contra del ofendido o algún tercero. --- 5) Se haga uso de armas en

el inicio de la comisión del delito o en el transcurso de su ejecución. --- 6) El hecho se cometa utilizando orden de aprehensión o detención falsas, o simulando tenerlas. --- 7) El secuestrador obligue bajo amenazas, engaños o violencia a un tercero a participar en cualquier etapa del delito. --- 8) Afecte gravemente los bienes o la actividad profesional o económica del ofendido. --- II. De veinticinco a cincuenta años de prisión y multa cuando se dé alguna o algunas de las situaciones siguientes: --- 1) El ofendido sea menor de dieciocho años o mayor de sesenta, se trate de un incapaz, de una mujer embarazada o de una persona enferma que requiera el suministro de medicamentos o tratamientos especiales, o que por cualquier otra circunstancia esté en situación de inferioridad respecto del secuestrador. --- 2) Se ejecute la conducta en un pariente hasta el cuarto grado de consaguinidad (sic), segundo de afinidad o primero civil, sobre la cónyuge o el cónyuge, la concubina o el concubinario, o aprovechando la confianza depositada por el ofendido en el autor o en alguno o algunos de los partícipes por razones de amistad, gratitud, relación laboral u otro motivo similar que produzca confianza. --- 3) Intervenga un servidor público o ex servidor público, un miembro o ex miembro de cualquier institución de seguridad pública, o se ostente como tal sin serlo. --- 4) Se utilicen insignias, uniformes, placas, instalaciones, frecuencias, claves o códigos oficiales, se empleen redes, sistemas informáticos o cualquier otro medio de alta tecnología, que facilite la consecución de los propósitos del secuestrador. --- 5) Se haga uso de narcóticos, o cualquier sustancia depresora que anule, disminuya o tienda a anular la resistencia del ofendido. --- 6) Se cometa simultánea o sucesivamente contra más de una persona, sin perjuicio de las reglas aplicables en materia de concurso. --- 7) Se presione la entrega o verificación de lo exigido con amenaza de lesión o muerte al secuestrado. --- 8) La privación de la libertad del secuestrado se prolongue por más de cinco días. Cuando se trate de los incisos 3 y 4, además de la pena señalada, se impondrá, en su caso, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación definitiva para obtener y desempeñar otro. --- III. De treinta a cincuenta y cinco años de prisión y multa, cuando se surta alguno o algunos de los supuestos siguientes: --- 1) Se someta al secuestrado a tortura física o moral, maltrato o vejaciones, o a violencia sexual durante el tiempo en que se mantenga el secuestro. --- 2) Se le infiera al ofendido alguna o algunas de las lesiones enunciadas en los artículos del 339 al 342 de este Código, sin perjuicio de las penas que a éstas correspondan. --- 3) Se cometa con la finalidad de extraer al pasivo algún órgano de su cuerpo para trasplante o comercialización, independientemente de los delitos que resulten. --- 4) Se cometa con fines terroristas. --- 5) Si el secuestrado fallece durante el tiempo en que se encuentre privado de su libertad o si después de ser liberado, muere dentro de los ciento ochenta días siguientes por causas relacionadas directamente con el secuestro. --- IV. De treinta y cinco a sesenta años de prisión y multa, si el secuestrado es privado de la vida por su secuestrador. --- En todos estos supuestos, además de las sanciones previstas para cada una de las circunstancias calificativas de secuestro; se aplicarán las que correspondan por los delitos que resulten, conforme a las reglas de concurso.

ARTÍCULO 373. SANCIONES Y CIRCUNSTANCIAS ATENUANTES DE SECUESTRO. Se aplicará prisión de seis a quince años y multa, en los casos siguientes: --- I. Al autor o partícipe que espontáneamente libere al secuestrado dentro de las setenta y dos horas siguientes a la privación de su libertad, sin lograr alguno de los propósitos del delito y sin que se haya actualizado alguna de las circunstancias calificativas previstas en el artículo 372, siempre que no lo haga por causas ajenas a su voluntad. --- En los casos en que concurra alguna o algunas de las calificativas a que se refieren las fracciones I y II del precepto citado, se aumentará en un tercio el mínimo y máximo de las sanciones previstas en este artículo. El incremento será de dos tercios, si tiene lugar alguno o algunos de los supuestos previstos en la fracción III incisos 1) a 4) del artículo anterior. --- II. Si después de producido el secuestro uno de los partícipes, antes que los demás, proporciona al Ministerio Público en el período de averiguación, información veraz que haga posible su identificación, y se logre localizar al ofendido sin grave menoscabo de su salud. --- Cuando la información provenga de persona vinculada a uno de los secuestradores, por lazos de parentesco o amistad, se aumentará en una mitad el mínimo y máximo de las sanciones de que se trata. --- El Ministerio Público proporcionará protección y vigilancia al activo o al

informante a que se refiere esta fracción. --- Las atenuantes aquí señaladas, serán de aplicación única y exclusivamente para el delito por el cual se colabora con la autoridad, sin que se apliquen a conductas anteriores atribuibles a quien se acoja o reciba estos beneficios y en ningún caso aprovecharan a los demás coautores o copartícipes.

ARTÍCULO 374. SANCIÓN Y FIGURAS TÍPICAS RELACIONADAS CON EL SECUESTRO. *Se impondrá de uno a ocho años de prisión y multa, al que en relación con las conductas mencionadas en el artículo 371 y sin que le beneficie ninguna excluyente de incriminación: --- I. Conozca los planes o actividades encaminados a la ejecución de un secuestro y no dé aviso oportuno a la autoridad u omita su denuncia, si tiene conocimiento de sus autores o partícipes. --- II. Sin concierto previo, ayude a eludir la acción de la autoridad, o entorpezca la investigación correspondiente. --- III. Actúe como intermediario, en las negociaciones de rescate, sin el acuerdo de quienes representen o gestionen a favor del ofendido. --- IV. Colabore en la difusión pública de las pretensiones o mensajes de los secuestradores, fuera del estricto derecho de información. --- V. Con fines lucrativos, actúe como asesor de quienes representen o gestionen a favor de la víctima, o con el mismo ánimo, efectúe el cambio de moneda nacional por divisas, o el de éstas por moneda nacional, sabiendo que dicho cambio se hace con el propósito directo de pagar el rescate a que se refiere la fracción I del artículo 371. --- VI. Intimide a los familiares del ofendido, a sus representantes o gestores, durante o después del secuestro, para que no colaboren con las autoridades competentes.*

ARTÍCULO 375. INTERVENCIÓN OFICIOSA DE LAS AUTORIDADES. *El delito de secuestro se perseguirá de oficio y las autoridades intervendrán tan pronto tengan conocimiento del ilícito, aun cuando el ofendido o sus familiares se opongan a ello, pero procurando siempre la salvaguarda del secuestrado.*

ARTÍCULO 375 BIS. SANCIONES Y FIGURA TÍPICA DE SECUESTRO SIMULADO. *Se aplicará de cinco a diez años de prisión y multa, a quien simule o argumente falsamente el secuestro de una persona y pida obtener cualquier beneficio, o que se realice o se deje de realizar algún acto. --- La misma pena se aplicará a cualquiera que participe en la comisión de este delito.”*

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley General y habiendo perdido vigencia, de modo general, estas disposiciones, el Congreso del Estado de Coahuila reformó algunas de ellas, como se desprende del Decreto Número 81, publicado en el Periódico Oficial el veinticinco de septiembre de dos mil doce:

“ARTÍCULO 371. SANCIONES Y FIGURAS TÍPICAS DE SECUESTRO. Se aplicará prisión de veinte a sesenta años y multa, al que por cualquier medio prive de la libertad a otro, con alguno de los propósitos siguientes: (...)

ARTÍCULO 372. SANCIONES Y CIRCUNSTANCIAS CALIFICATIVAS DE SECUESTRO. *El delito de secuestro a que se refiere el artículo anterior será calificado y se sancionará: --- I. De veinticinco a sesenta años de prisión y multa, cuando concorra alguna o algunas de las circunstancias siguientes: (...) --- II. De treinta a sesenta años de prisión y multa cuando se dé alguna o algunas de las situaciones siguientes: (...) --- III. De cuarenta a sesenta años de prisión y multa, cuando se surta alguno o algunos de los supuestos siguientes: (...) --- IV. De cincuenta a sesenta años de prisión y multa, si el secuestrado es privado de la vida por su secuestrador. (...)”*

De lo anterior, se advierte que el Congreso Estatal modificó las citadas disposiciones, con objeto de aumentar los mínimos y máximos de las penas de prisión previstas para el delito de secuestro.

Al rendir su informe, el órgano legislativo local señaló que no desconocía la existencia de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, pero que nada le impedía reformar las disposiciones locales anteriores a la fecha de entrada en vigor de dicha ley y aún vigentes respecto de procesos penales iniciados con anterioridad a esa fecha.

Lo anterior es falso, puesto que los artículos segundo transitorio del Decreto por el que se reformó el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal y segundo y quinto transitorios del Decreto por el que se expidió la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro -

previamente citados- disponen expresamente que los procesos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General, seguirán tramitándose hasta su conclusión y ejecución **“conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última (la legislación general)”**, **“conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que les dieron origen”**, **“aplicándose (las disposiciones vigentes hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General) por los hechos realizados durante su vigencia”**.

En este sentido, resulta claro que las disposiciones a que se refieren tanto el Constituyente Permanente como el Congreso de la Unión en los transitorios de mérito, son aquellas que se encontraban vigentes al momento de la comisión de los hechos delictivos que dieron origen a los procesos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General -veintiocho de febrero de dos mil once-.

De este modo, aun cuando no se señale de manera expresa, debe entenderse que la prohibición para los Estados de legislar en esta materia, opera no sólo con efectos hacia el futuro, sino también hacia el pasado, pues, respecto de los hechos delictivos ocurridos antes de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, se aplicarán las disposiciones locales vigentes al momento de su comisión.

Consecuentemente, el Congreso del Estado de Coahuila no se encontraba facultado para reformar las disposiciones del Código Penal Local, aplicables por excepción a procesos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General y, mucho menos, en perjuicio de los procesados o sentenciados, aumentando los mínimos y máximos de las penas de prisión previstas por el referido Código para el delito de secuestro, por ser violatorio del principio de irretroactividad, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

De ahí que, frente a la vulneración de los artículos 73, fracción XXI, párrafo primero, en relación con el 124, y 14, antes citado, constitucionales, deba declararse la invalidez, con efectos retroactivos al veinticinco de septiembre de dos mil doce, en que fue publicado en el Periódico Oficial el Decreto Número 81, del artículo 371, párrafo primero, del Código Penal del Estado de Coahuila, impugnado a través de la presente acción de inconstitucionalidad, así como, por extensión, la del artículo 372, en los acápites de las fracciones I, II, III y IV, del mismo ordenamiento -también reformado mediante el referido Decreto-, que, aunque no fue combatido, guarda una relación de dependencia con el primeramente citado, al establecer las circunstancias en las que el delito de secuestro -a que aquél se refiere- será calificado y las penas correspondientes en estos casos; lo anterior, una vez que la declaratoria de invalidez sea notificada al Congreso del Estado y con fundamento en los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 41, fracción IV y 45, en relación con el artículo 73, de la Ley Reglamentaria de la Materia, que a la letra establecen:

“ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: --- (...) --- La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. (...)

ARTÍCULO 41. Las sentencias deberán contener: --- (...) --- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...)

ARTÍCULO 45. (...) --- La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

ARTÍCULO 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

Cabe precisar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas invalidadas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General, vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos; sin que ello vulnere el principio non bis in ídem, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.

Asimismo, de conformidad con el artículo 45, párrafo primero¹, de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez de los preceptos antes señalados surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 371, párrafo primero, del Código Penal del Estado de Coahuila y, por extensión, la del artículo 372, en los acápites de las fracciones I, II, III y IV, del mismo ordenamiento, para los efectos precisados en la parte final del considerando cuarto de esta ejecutoria, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Coahuila.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila 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 como asunto concluido.

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

En relación con el pronunciamiento de procedencia a que se refiere el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza (El Señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión celebrada el trece de mayo de dos mil trece, previo aviso a la Presidencia).

En relación con el punto resolutive segundo:

Por unanimidad de diez votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación contenida en el considerando cuarto, consistente en declarar la invalidez del artículo 371, párrafo primero, del Código Penal del Estado de Coahuila y, por extensión, la del artículo 372, en los acápites de las fracciones I, II, III y IV, del mismo ordenamiento (El Señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión celebrada el trece de mayo de dos mil trece, previo aviso a la Presidencia).

Por mayoría de seis votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Valls Hernández, se aprobó la determinación contenida en el considerando cuarto, relativa a los efectos. Los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza votaron en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El Señor Ministro Presidente Silva Meza dejó a salvo el derecho de los Señores Ministros para que formulen los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El Señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión celebrada el trece de mayo de dos mil trece, previo aviso a la Presidencia.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Sergio A. Valls Hernández.**- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiuno de mayo de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 56/2012, promovida por la Procuradora General de la Republica. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinticinco de junio de dos mil trece.- Rúbrica.

¹ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.