

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 36/2012, 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 36/2012**

**PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SECRETARIA: MAKAWI STAINES DÍAZ**

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. Presentación de la demanda, norma impugnada y autoridades emisora y promulgadora.**

Por oficio recibido el catorce de junio de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la norma emitida y promulgada por los órganos que a continuación se mencionan:

- a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Baja California Sur.
- b) Autoridad promulgadora: Gobernador del Estado de Baja California Sur.

La norma impugnada se hace consistir en:

a) El Decreto número 1994, por el que se reforma el artículo 280 BIS y se adiciona el artículo 280 TER, ambos del Código Penal del Estado de Baja California Sur; y se reforma el artículo 148, fracciones I y VI, del Código de Procedimientos Penales del mismo Estado, publicado en el boletín oficial de esa entidad el dieciséis de mayo de dos mil doce.

**SEGUNDO. Concepto de invalidez.** La promovente esgrimió, en síntesis, el siguiente concepto de invalidez:

El Congreso del Estado de Baja California Sur excede sus atribuciones al legislar en materia de secuestro, en virtud de que tal atribución le compete en exclusiva al Congreso de la Unión.

Al respecto, hace diversas consideraciones en torno a la fundamentación de los actos de autoridad legislativa; las facultades concedidas al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXI, constitucional, la distribución de competencias en términos del artículo 124, la existencia de distintos órdenes jurídicos parciales, así como la existencia de facultades coincidentes amplias o restringidas y facultades coexistentes.

Hechas tales precisiones, el promovente transcribe los artículos 9, 10, 11, 21, 23 y 40 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, en los cuales se establecen, 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 en esa materia.

Aduce que de los preceptos transcritos no se desprende facultad alguna de las entidades federativas para legislar aspectos sustantivos relativos al delito de secuestro, sino solamente se prevé la participación de los tres órdenes de gobierno en aspectos concernientes a la coordinación para efectos de prevenir y sancionar ese delito.

Apunta que dicha regulación es acorde con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI constitucional, pues la intención del constituyente permanente fue que el Congreso de la Unión, de manera exclusiva, tipificara el delito de secuestro y estableciera su sanción.

De la exposición de motivos de la reforma efectuada a dicha disposición constitucional, la promovente aprecia que el delito de secuestro se federalizó como una respuesta a la diversidad legislativa, falta de investigación y falta de coordinación entre las autoridades encargadas de su prevención, acotando a un ámbito competencial federal la creación sustantiva del delito de secuestro y dejando a los estados el conocimiento del delito de "secuestro exprés" o "secuestro con objeto de ejecutar delitos de robo o extorsión", sin que ello implique que las entidades federativas puedan legislar sobre las modalidades antes citadas, al estar previstas en el artículo 9 de la Ley General en materia de secuestro.

Sostiene que la potestad de creación normativa en aspectos sustantivos del delito de secuestro es exclusiva del órgano legislativo federal, ya que el artículo 73 constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad expresa de expedir una ley general que prevea los aspectos sustantivos de la materia. De lo anterior, atendiendo a lo previsto por el artículo 124 constitucional, concluye que las entidades federativas se encuentran materialmente imposibilitadas para normar el ámbito de secuestro, pues sale del radio de acción constitucionalmente conferido a los estados en dicha materia.

De los preceptos impugnados, desprende que el Congreso de Baja California Sur legisló respecto de una materia constitucionalmente establecida a favor del Congreso de la Unión, al tipificar las mismas conductas que se prevén en la fracción I, incisos b) y d) de la Ley General en materia de secuestro. De igual manera, el Congreso local establece una agravante de la pena tratándose del supuesto en el que se despoja de la vida a la víctima de secuestro, el cual ya está contenido en el artículo 11 de la misma Ley General.

Con lo anterior, sostiene que el Congreso del Estado de Baja California Sur está legislando sobre delitos en materia de secuestro y su punibilidad, de manera que extendió indebidamente sus facultades legislativas al normar aspectos sustantivos del delito de secuestro. Esta legislación excede el marco competencial estatal delimitado por el marco constitucional, mismo que opera en favor del Congreso de la Unión.

Manifiesta que es importante aclarar que, si bien las normas impugnadas tipifican conductas del ámbito local, debe estarse en el entendido de que se está tipificando el delito de secuestro contenido en la Ley General citada, y respecto de la cual se prevé una sanción, por tanto, el órgano legislativo estatal se encuentra impedido para establecer este tipo de sanciones a nivel local. Señala que no es óbice a lo anterior el hecho de que el delito local se ajuste en lo esencial a los elementos del tipo contenido en la Ley General en materia de secuestro, toda vez que establecer el tipo penal y las sanciones correspondientes son facultades enmarcadas dentro del ámbito normativo de la federación.

**TERCERO. Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos de la Constitución General que se estiman vulnerados son los artículos 16, 73, fracción XXI, 124 y 133.

**CUARTO. Admisión y trámite.** Mediante proveído de quince de junio 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 le correspondió el número 36/2012 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de dieciocho de junio de dos mil doce, el Ministro instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

**QUINTO. Informe de la autoridad promulgadora del decreto impugnado.** El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur no rindió su informe dentro del plazo establecido para ello.

**SEXTO. Informe de la autoridad emisora del decreto impugnado.** El Congreso del Estado de Baja California Sur, al rendir su informe, sostuvo la validez de la norma impugnada de conformidad con los siguientes argumentos:

El Decreto número 1994, por el que se reforma el artículo 280 BIS y se adiciona el artículo 280 TER, ambos del Código Penal y se reforma el artículo 148, fracciones I y VII, del Código de Procedimientos Penales, todos de Baja California Sur, fue expedido en estricto apego a lo establecido en los artículos 1, 2 y Quinto Transitorio de la Ley General en materia de secuestro<sup>1</sup>. Por tanto considera que las reformas impugnadas, contrario a lo afirmado en la demanda, no contravienen los artículos 16, 73, fracción XXI, 124 o 133 de la Constitución General.

<sup>1</sup> "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.

Los imputados por la comisión de alguno de los delitos señalados en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de esta Ley, durante el proceso penal estarán sujetos a prisión preventiva.

**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 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."

Señala que el tema cae en el ámbito del derecho penal, y la facultad para legislar sobre dicha materia se ejerce tanto por la Federación como por las entidades federativas, correspondiendo al Congreso de la Unión el establecimiento de delitos contra la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXI, primer párrafo constitucional, lo que implica que las entidades federativas pueden legislar en materia penal dentro de sus ámbitos territoriales, siempre que no se trate de conductas que atenten contra la Federación.

El bien jurídico tutelado por el delito de secuestro es la libertad de las personas. Las entidades federativas no se encuentran vedadas por el legislador federal para legislar en relación con los delitos que atenten contra dicho bien jurídico.

Lo anterior a pesar de la mencionada fracción XXI del artículo 73 constitucional, donde la intención del legislador no fue la de federalizar el delito de secuestro, pues de haberla sido, la norma no hubiera sido redactada en los términos en los que se encuentra, ya que no deja en claro si se encuentra vedada a los estados de la Federación la facultad de legislar coexistentemente en relación con la libertad de las personas. Dicha situación deja abierta la posibilidad para que las legislaturas de las entidades federativas legislen en la materia, como fue el caso, adecuando su normatividad a los tipos penales establecidos en la Ley General en materia de secuestro.

Con base en lo anterior infirió que, al no existir restricción legal o constitucional, se le otorga a las entidades federativas una competencia en el supuesto de jurisdicción coexistente, dado que no existe impedimento para legislar en relación con la libertad de las personas.

Luego entonces, si el legislador federal no reservó para sí dichas facultades legislativas, y atendiendo a que las leyes generales contienen únicamente bases legislativas, que son una plataforma mínima, el Congreso de Baja California Sur actuó sin exceder sus facultades y lo hizo dentro del marco de la reforma a la Ley General en materia de secuestro, adecuando las leyes locales a dicho ordenamiento.

Por último alega que, de conformidad con el artículo 121 constitucional, las normas impugnadas no invaden esfera de competencia alguna, al sólo tener efecto en su propio territorio y no fuera de él.

**SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de diecisiete de septiembre de dos mil doce, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO. Oportunidad.** En primer término se analizará si la demanda se presentó en forma oportuna.

Los artículos 280 BIS y 280 TER, ambos del Código Penal del Estado de Baja California Sur; y el artículo 148, fracciones I y VI, del Código de Procedimientos Penales del mismo Estado, fueron publicados mediante decreto en el boletín oficial del Estado, el dieciséis de mayo de dos mil doce<sup>2</sup>, por lo que es a partir del día siguiente a la fecha indicada, que debe hacerse el cómputo respectivo.

Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup>, el plazo de treinta días para promover la presente acción transcurrió del jueves diecisiete de mayo de dos mil doce al viernes quince de junio del mismo año.

En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad se presentó el jueves catorce de junio de dos mil doce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja 39 del expediente, su presentación fue oportuna.

**TERCERO. Legitimación.** A continuación se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Fojas 42 a 48 del expediente.

<sup>3</sup> "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 impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

<sup>4</sup> Foja 40 del expediente."

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General<sup>5</sup>, el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal.

De acuerdo con lo previsto por dicho numeral, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Código Penal del Estado de Baja California Sur y del Código de Procedimientos Penales de la misma entidad, ordenamientos que tienen el carácter de leyes estatales, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

**CUARTO. Causas de improcedencia.** En la presente acción de inconstitucionalidad, las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización de alguna de ellas, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

**QUINTO. Estudio de fondo.**

En su único concepto de invalidez la promovente plantea, en esencia, que los artículos 280 BIS y 280 TER, ambos del Código Penal del Estado de Baja California Sur; y el artículo 148, fracciones I y VI, del Código de Procedimientos Penales del mismo Estado, son violatorios de los artículos 16, 73, fracción XXI, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Congreso del Estado de Baja California Sur no es competente para legislar en torno al delito de secuestro.

Sostiene que conforme a 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, la atribución para legislar en esa materia es exclusiva del Congreso de la Unión, mientras que a las legislaturas locales corresponde únicamente prevenir, perseguir y sancionar este delito, de conformidad con el artículo 40, fracción XVI, de la citada ley<sup>6</sup>.

Dicha obligación de colaborar, dirigida a los tres órdenes de gobierno, está referida a la competencia de las entidades federativas para conocer, resolver y ejecutar las sanciones previstas en la Ley General en materia de secuestro, y no comprende la posibilidad de establecer nuevos tipos penales en la materia ni establecer su sanción.

Finalmente, aduce que el Congreso del Estado de Baja California Sur extendió indebidamente sus facultades legislativas al normar aspectos sustantivos del delito de secuestro, en tanto los artículos 280 BIS y 280 TER, ambos del Código Penal del Estado de Baja California Sur; y el artículo 148, fracciones I y VI, del Código de Procedimientos Penales del mismo Estado, tipifican y establecen la sanción de esencialmente la misma conducta de privación de la libertad que el artículo 9, fracción I, incisos b) y d) de la Ley General en la materia de secuestro.

Al respecto, cabe aclarar que si bien la fracción I del artículo 148 del Código procesal penal de la entidad se impugna de manera general, únicamente respecto del segundo párrafo se vertieron conceptos de invalidez, en tanto sólo este se refiere a las conductas reguladas en la Ley General en materia de secuestro, por lo que se tiene a dicha porción normativa como la efectivamente impugnada.

---

<sup>5</sup> “**Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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; (...)

<sup>6</sup> “**Artículo 40.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las disposiciones de esta Ley, las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno y las Procuradurías de Justicia de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, deberán coordinarse para:

(...)

XVI. Colaborar en la prevención, persecución y sanción de las conductas previstas en la presente Ley;

(...)”

Los preceptos impugnados prevén:

Del Código Penal para el Estado de Baja California Sur:

**“SECUESTRO**

(...)

**(REFORMADO, B.O. 16 DE MAYO DE 2012)**

**ARTÍCULO 280 BIS.-** *Al que solicite u obligue al secuestrado a retirar dinero de los cajeros electrónicos y/o de cualquier cuenta bancaria a la que éste tenga acceso o que, de forma transitoria que no exceda de más de seis horas, prive de la libertad a una persona en calidad de rehén y la amenace con privarla de la vida o causarle daño, para obligado (sic) a él o a otro que realicen un acto que les cause a cualquiera de ellos daño patrimonial; o para conservar el producto de un robo o asegurar la huida después de cometido, se le impondrá de veinte a cincuenta años de prisión y de mil a dos mil días de multa de salario mínimo vigente en el Estado.*

*Si la intimidación o la violencia se realizan por una asociación delictuosa; o por servidor público o ex servidor público; o miembro o ex miembro de algún cuerpo policial o de seguridad privada, aunque la empresa de seguridad privada no se hubiere registrado, se impondrá a cualquiera de las personas mencionadas y según proceda: La destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación para desempeñarse como servidor público.*

**(ADICIONADO, B.O. 16 DE MAYO DE 2012)**

**ARTÍCULO 280 TER.-** *Si la víctima de los delitos previstos en artículos que anteceden, 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.”*

Del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur:

**“ARTÍCULO 148.-** *Se califican como delitos graves, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los siguientes:*

**(REFORMADA, B.O. 16 DE MAYO DE 2012)**

*I.- Homicidio doloso en cualquiera de sus formas incluyendo los grados de preterintencional y tentativa. Homicidio culposo cometido por el conductor de un vehículo automotor o tracción animal, bajo el influjo del alcohol o de las drogas, enervantes, estupefacientes, psicotrópicos o cualquier otra sustancia que produzca efectos similares.*

**Homicidio doloso si la víctima del delito de secuestro es privada de la vida por los autores o partícipes del referido delito;**

(...)

**(REFORMADA, B.O. 16 DE MAYO DE 2012)**

**VI.- Secuestro, previsto y sancionado por los artículos 279, 280, 280 BIS, y 281 del Código Penal;**

(...)

**Se considerarán graves los delitos antes señalados, cualquiera que sea el grado de consumación.”**

Los preceptos anteriores tipifican el delito de secuestro, prevén las penas y sanciones administrativas aplicables al mismo y lo califican como grave.

El punto de partida para determinar si está dentro del ámbito de competencias estatales legislar en esta materia y, particularmente, tipificar el delito de secuestro en el Código Penal local, es lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, que establece un principio general de distribución de competencias conforme al cual la Federación cuenta con las facultades que le sean expresamente concedidas por la propia Norma Fundamental, mientras que aquellas que no se encuentren en ese supuesto se entienden reservadas a los Estados.

Sin embargo, la propia Constitución establece una excepción a dicho principio general, cuando dispone, respecto de determinadas materias, la concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas, y determina que sea el Congreso de la Unión quien distribuya, a través de una ley general, las facultades correspondientes<sup>7</sup>.

Así, tratándose de facultades concurrentes, por mandato constitucional es al Congreso de la Unión al que le corresponde distribuir mediante ley las facultades que corresponden a los distintos niveles de gobierno, de manera que en esas materias las entidades federativas y, en su caso, los municipios, sólo cuentan con las facultades expresamente establecidas a su favor por las leyes de que se trate, mientras que las demás se deben entender reservadas a la Federación, lo que constituye una excepción al régimen de facultades expresas que para la Federación establece nuestra Constitución.

A la luz de lo anterior, la cuestión a dilucidar es si la materia de secuestro está expresamente concedida a la Federación o si, por el contrario, los Estados pueden legislar en esa materia en ejercicio de la competencia genérica en materia penal que les está reservada.

La facultad para legislar en materia penal se ejerce tanto por la Federación como por las entidades federativas; sin embargo, el artículo 73, fracción XXI, primer párrafo, constitucional<sup>8</sup> otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro, exigiéndole que en ella establezca un contenido mínimo que comprenda los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación.

De esta manera, el hecho de que el delito de secuestro previsto por el legislador de Baja California Sur se inserte en el ámbito penal no basta para actualizar la competencia local, pues la Constitución General delega expresamente la facultad de distribuir competencias en materia de secuestro al legislador federal.

Igualmente, corresponde al Congreso de la Unión la tipificación y el establecimiento de sanciones en la referida materia, en términos de dicha disposición constitucional, lo que implica que las entidades federativas pueden legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales, siempre que no se trate de conductas que encuadren en la hipótesis del delito de secuestro establecida en la referida Ley General.

Por tanto, para determinar si la facultad de legislar en ese ámbito corresponde a la Federación o a las entidades federativas, debe acudirse directamente a lo dispuesto por la Constitución General, en su artículo 73, fracción XXI.

En efecto, la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de secuestro se encuentra establecida directamente por la Constitución General, misma que se reconoce por el artículo 1 de la Ley General en materia de secuestro, que señala:

***“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.”***

<sup>7</sup> Sirve de apoyo, en lo conducente, la siguiente tesis sustentada por este Alto Tribunal: “**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.”

<sup>8</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Época; Tomo XXV; abril de dos mil siete; tesis aislada P. VII/2007; página 5.

<sup>8</sup> “Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

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

(...).”

Asimismo, dicha ley general, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI constitucional, establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro, según lo dispuesto en su artículo 2:

**“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.”***

Según lo dispuesto en el primer párrafo del precepto transcrito, **corresponde a la misma ley general establecer los tipos y punibilidades en materia de secuestro**, entre ellos los previstos en la fracción I, incisos b) y d), del artículo 9, que señala:

***“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.”***

Si bien la Ley General en materia de secuestro contempla un ámbito de concurrencia o de competencia compartida entre la Federación y las entidades federativas, contenido principalmente en los artículos 21, 22 y 23, este ámbito comprende: (i) la coordinación a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de información y prevención de ese delito; y (ii) la investigación, persecución y sanción de ese delito, en los términos establecidos en dichos artículos.

**“Artículo 21. Las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno se coordinarán a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:**

***I. Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos sancionados en esta Ley;***

***II. Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan las conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;***

***III. Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;***

***IV. Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan el fenómeno delictivo sancionado en esta Ley, así como difundir su contenido;***

***V. Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con las organizaciones sociales privadas con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos establecidos en esta Ley;***

***VI. Establecer y, en su caso, conforme a la legislación correspondiente, colaborar con el registro e identificación ante los órganos de seguridad pública, de escoltas privadas o personales que no pertenezcan a ninguna empresa privada de seguridad, y***

**VII. Observar las demás obligaciones establecidas en otros ordenamientos.”**

**“Artículo 22. La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal y sus órganos políticos administrativos estarán obligados a remitir al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, conforme a los acuerdos que se generen en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, su programa de prevención de delitos a que se refiere esta Ley. Además, deberán mantener actualizado un registro con información en materia de secuestros en su demarcación.”**

Los preceptos anteriores establecen las acciones que corresponde llevar a cabo a las entidades federativas en materia de prevención e investigación de los delitos previstos en dicha ley. Se trata de facultades acotadas y supeditadas a la coordinación del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a los lineamientos del capítulo respectivo de la Ley General en materia de secuestro.

Ahora bien, por cuanto hace a la concurrencia **para la persecución y sanción de los delitos previstos en la referida ley general**, los artículos 23 y 40 a su vez señalan lo siguiente:

**“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, aún 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.**

(...)”

## **Capítulo XII**

### **Organización de la Federación y de las Entidades Federativas**

**“Artículo 40. Conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las disposiciones de esta Ley, las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno y las Procuradurías de Justicia de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, deberán coordinarse para:**

**I. Cumplir con los objetivos y fines de esta Ley;**

**II. Diseñar, proponer e impulsar políticas de apoyo, protección y respaldo a las víctimas y sus familiares;**

**III. Elaborar y realizar políticas de prevención social, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley;**

**IV. Formular políticas integrales sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias para el combate de las conductas previstas en la presente Ley;**

**V. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones contra las conductas previstas en la presente Ley;**

**VI. Distribuir, a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública y prevención, investigación y persecución de las conductas previstas en la presente Ley;**

**VII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica para el combate de las conductas previstas en la presente Ley;**

**VIII. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones policiales y de procuración de justicia para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley;**

**IX. Crear órganos especializados para el combate de las conductas previstas en la presente Ley, compuestos por diferentes áreas institucionales y que puedan interactuar entre sí, de conformidad con los protocolos que al efecto emita el Consejo Nacional de Seguridad Pública;**

**X. Regular la participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evaluación de las políticas de prevención de las conductas previstas en la presente Ley, así como de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana;**

**XI. Realizar, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública y de procuración de justicia de las conductas previstas en la presente Ley;**

**XII. Rendir informes sobre los resultados obtenidos del Programa Nacional de Procuración de Justicia y del Programa Nacional de Seguridad Pública, y remitirlo a las instancias correspondientes de conformidad con las disposiciones aplicables;**

**XIII. Promover convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios con la finalidad de prevenir, perseguir y sancionar las conductas previstas en la presente Ley, en términos de lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;**

**XIV. Dar seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan por la ejecución de los convenios y acuerdos a que se refiere la fracción anterior. Los convenios y acuerdos deberán ajustarse, en lo conducente, a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;**

**XV. Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva de las conductas previstas en la presente Ley con la finalidad de publicarlos periódicamente;**

**XVI. Colaborar en la prevención, persecución y sanción de las conductas previstas en la presente Ley;**

**XVII. Participar en la formulación de un Programa Nacional para Prevenir, Perseguir y Sancionar las conductas previstas en la presente Ley, el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención, persecución y sanción del delito, así como la protección y atención a ofendidos, víctimas y familiares;**

**XVIII. Establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información y adiestramiento continuo de servidores públicos especializados en secuestro de las Instituciones de Seguridad Pública, cuyos resultados cuentan con la certificación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y**

***XIX. Realizar las acciones y gestiones necesarias para restringir de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación.***

De lo dispuesto en los preceptos anteriores, derivan diversas facultades conferidas a las autoridades locales consistentes únicamente en **conocer** y **resolver** del delito de secuestro previsto y tipificado en el capítulo II de la Ley General en materia de secuestro, así como **ejecutar** las sanciones respectivas.

Esta competencia no conlleva facultades legislativas para la tipificación del delito de secuestro a nivel local. La potestad de tipificar dicho ilícito corresponde exclusivamente a la Federación, en ejercicio de sus facultades en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones, conforme al artículo 23 transcrito.

La Ley General en materia de secuestro no establece que la Federación y las entidades federativas puedan concurrir libremente en la prevención de ese delito, sino que define claramente el ámbito competencial de cada uno, delimitando las acciones que para tal efecto deberán emprender las entidades federativas previendo un supuesto de **jurisdicción coordinada**, conforme al cual las autoridades locales están facultadas para conocer y resolver de ese delito, así como para ejecutar las sanciones correspondientes, cuando se trate de casos no contemplados por el primer párrafo del artículo 23 de dicho ordenamiento.

El artículo 73, fracción XXI de la Constitución General de la República, que contiene este esquema de coordinación, 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 una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.***

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

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

***(...)”***

Del procedimiento de reforma constitucional que dio origen a la adición de dicho párrafo, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de mayo de dos mil nueve, destacan los siguientes extractos:

**Iniciativa de la Cámara de Diputados**

***“(...)”***

***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.***

***La reciente reforma constitucional, en materia de justicia penal y seguridad pública, estableció que el problema de la delincuencia organizada debía ser atendido de manera coordinada y uniforme por la federación. El ilícito de secuestro es uno de los delitos que pueden ser investigados por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sin embargo, no todos serán conocidos por la federación, pues se tendrán que reunir los presupuestos que exige la ley para que se configure el delito de delincuencia organizada.***

**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.**

(...)"

Iniciativa del Ejecutivo Federal

"(...)

**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.**

(...)

**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.**

(...)

**Por ello, en esta iniciativa se advierten las ventajas de que sea también una ley general la que distribuya las competencias de los poderes y de todos los órdenes de gobierno en la prevención, investigación, sanción y ejecución de penas en materia de delincuencia organizada, como en materia de secuestro.**

(...)"

Dictamen de la Cámara de Diputados (Origen cuatro de diciembre de dos mil ocho).

**"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.**

**En este sentido, es importante destacar que la reforma que hoy se propone no rompe con el Pacto Federal, toda vez que la mayoría de las legislaturas de los estados, en todo caso, deberán aprobar la misma para que se convierta en texto vigente, pues forman parte del Poder Constituyente Permanente, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución.**

(...)

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 al 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**".

Dictamen de la Cámara de Senadores (Revisora once de diciembre de dos mil ocho).

"(...)

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, contribuye a establecer una mejor coordinación entre las procuradurías y las policías, define los alcances de la concurrencia en la materia regulada y 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**".

De lo anterior, se advierte que el objetivo de la reforma que modificó el artículo 73, fracción XXI constitucional fue facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, a fin de crear homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de este delito, para combatirlo con mayor eficacia.

Se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos tipificados en dicha ley, lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente.

Así, el precepto constitucional en cita de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella.

Ahora bien, las reglas del artículo 23 de la Ley General en materia de secuestro concretan la habilitación constitucional mencionada, en tanto establecen los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro, previsto en el propio ordenamiento.

De dicho precepto no deriva una facultad legislativa ni un deber de incorporación de ese delito en los códigos penales locales, sino por el contrario, en él se ejerce una facultad exclusiva, conferida constitucionalmente al Congreso de la Unión, para legislar respecto de los tipos penales y sanciones en materia de secuestro.

De la facultad exclusiva para legislar respecto de los aspectos sustantivos de la materia, deriva que las entidades federativas estén imposibilitadas para normar dicho ámbito. Adicionalmente, ello iría en contra de la intención del órgano reformador de la Constitución, que fue precisamente la unificación de criterios en la materia, facultando a un solo ente a normarla.

Permitir al legislador local legislar respecto de los tipos penales y sus sanciones en materia de secuestro regresaría a la materia al esquema competencial previo a la reforma, el cual se destacaba por contener un criterio poco uniforme que entorpecía la persecución de ese delito.

En el marco de la reforma impugnada, los artículos 280 BIS y 280 TER incorporaron al Código Penal para el Estado de Baja California Sur el tipo de secuestro y las penas aplicables, todo lo cual va más allá de la competencia de la legislatura local, ya que la tipificación y el establecimiento de sanciones en la materia están reservadas a la Federación.

El hecho de que el delito local de secuestro en términos de los preceptos impugnados se ajuste en lo esencial a los elementos del tipo contenido en la Ley General no subsana el vicio de inconstitucionalidad apuntado, pues lo cierto es que el sistema de jurisdicción coordinada autorizado por la Constitución y adoptado por dicha ley está construido en torno a la aplicación del contenido de la Ley General por las autoridades locales; no se trata de una materia coordinada en la que las entidades federativas puedan legislar dentro de los parámetros de una ley de bases generales.

En estas condiciones debe declararse la invalidez de los citados preceptos, por invadir la esfera de atribuciones federales.

Ahora, por lo que hace al artículo 148, fracción I, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales, también debe declararse la invalidez pues si bien no prevé un tipo ni una pena, sino únicamente establece la calificativa de gravedad, la cual impacta a los aspectos de investigación, persecución y sanción, lo cierto es que está referida al tipo de "homicidio doloso" y toda vez que en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 constitucional, no existe el tipo a que se refiere el artículo 148, fracción I, segundo párrafo impugnado, atendiendo al principio de taxatividad en materia penal<sup>9</sup>, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, debe declararse la invalidez de dicha porción normativa.

<sup>9</sup> **NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.** Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) **El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos.** Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Época; Tomo XXIX, Abril de 2009; Tesis: P.J. 33/2009; Página: 1124.

No es óbice a lo anterior que en el artículo 11 de la Ley General en materia de secuestro<sup>10</sup>, se establezca la pena cuando la víctima del delito de secuestro sea privada de la vida por los autores o partícipes del mismo, pues el precepto invalidado se refiere a un tipo específico de “homicidio doloso”, que no es coincidente con la norma de la ley general, por lo que no puede entenderse como una remisión a aquel precepto.

Lo mismo ocurre con la fracción VI, la cual prevé que la calificativa de gravedad se aplica al “*secuestro, previsto y sancionado por los artículos 279, 280, 280 Bis y 281 del Código Penal*”, los cuales fueron declarados inconstitucionales, por lo que ha lugar a declarar su invalidez en la porción normativa antes transcrita, pues al tratarse de una norma penal, no procede hacer una interpretación conforme.

Como consecuencia de la invalidez decretada, debe hacerse extensiva la invalidez a los artículos 279, 280 y 281, contenidos en el Capítulo II “Secuestro”, todos del Código Penal<sup>11</sup>, que si bien no fueron impugnados, ni fueron objeto de reforma en el Decreto que se combate, establecen el tipo de secuestro, sus sanciones, así como la pena aplicable cuando se deje espontáneamente en libertad a la víctima. Conductas que ya se encuentran previstas y sancionadas en los artículos 9 y 10 de la Ley General.

**SEXTO. Efectos.** La invalidez de los artículos 280 BIS y 280 TER del Código Penal del Estado de Baja California Sur; y 148, fracciones I, párrafo segundo y VI, del Código de Procedimientos Penales del mismo Estado, una vez que sea notificada al Poder Legislativo del Estado surtirá efectos retroactivos al dieciséis de mayo de dos mil doce, fecha en que fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur.

La invalidez de los artículos 279 y 280 del Código Penal estatal surtirá efectos retroactivos a la fecha de su publicación, el diez de enero de dos mil doce. En cambio, por lo que hace al artículo 281 del mismo ordenamiento, el cual se encontraba vigente con anterioridad a la reforma constitucional y a la entrada en vigor de la Ley General en materia de secuestro, la invalidez debe retrotraerse a la fecha en que ésta comenzó a surtir efectos, esto es, el veintiocho de febrero de dos mil once.

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.

<sup>10</sup> “**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.”

<sup>11</sup> TÍTULO DÉCIMO TERCERO

DELITOS CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL

CAPÍTULO II

**SECUESTRO**

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, B.O. 10 DE ENERO DE 2012)

“**ARTÍCULO 279.-** Comete el delito de secuestro y será sancionado con prisión de veinte a cuarenta años y multa de quinientos a dos mil días de salario a quien, por cualquier medio, prive de la libertad a una persona, con alguno de los siguientes propósitos:

I.- Obtener rescate o cualquier otra prestación indebida;

II.- Que la autoridad realice o deje de hacer un acto de cualquier índole;

III.- Causar daños corporales al secuestrado; y

IV.- Obligar al secuestrado o a un tercero a realizar o dejar de hacer un acto de cualquier naturaleza.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, B.O. 10 DE ENERO DE 2012)

**ARTÍCULO 280.-** La pena será de veinticinco a cincuenta años de prisión y multa de cuatro mil a ocho mil días de salario, si concurre alguna de las circunstancias siguientes:

I.- Que el secuestro se realice en lugar despoblado o desprotegido;

II.- Que el Agente se ostente como autoridad, sin serlo;

III.- Que en el secuestro intervengan dos o más personas;

IV.- Que se utilice violencia física o moral;

V.- Que la víctima sea menor de dieciséis años de edad o mayor de setenta años, sufra de discapacidad mental o por enfermedad, embarazo o incapacidad física no pueda resistir;

VI.- Que se cometa por servidores públicos que desempeñan funciones de prevención, investigación o persecución de delitos o por elementos de seguridad o por activos en corporaciones privadas;

VII.- Se cometa por personas que con anterioridad al secuestro, hayan desempeñado funciones de prevención, investigación o persecución de delitos, o hubieren fungido como elementos de seguridad en corporaciones públicas o privadas;

VIII.- Entre el sujeto activo y el pasivo, exista vínculo de parentesco en cualquier línea hasta el cuarto grado, amistad, gratitud, trabajo o cualquier otro que produzca confianza;

IX.- Se torture, veje, maltrate o mutile al secuestrado;

X.- Se cometa con la finalidad de extraerle al pasivo cualquier parte de su cuerpo para trasplante, estudios o cualquier otro fin;

XI.- Durante el hecho, se haga uso de narcóticos o cualquier sustancia o elemento susceptible de anular o disminuir la resistencia de la víctima; y

XII.- El activo utilice instalaciones o bienes gubernamentales, frecuencias, claves o códigos oficiales.

**ARTÍCULO 281.-** Si los responsables del secuestro ponen espontáneamente en libertad a la víctima antes de cuarenta y ocho horas, sin haberle causado lesiones de las que sanen en más de quince días y sin obtener el fin buscado, se les aplicará la pena de la privación ilegal de la libertad.”

Asimismo, de conformidad con el artículo 45, párrafo primero,<sup>12</sup> 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 Baja California Sur.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 280 BIS y 280 TER, ambos del Código Penal del Estado de Baja California Sur; y del artículo 148, fracciones I, párrafo segundo y VI, del Código de Procedimientos Penales del mismo Estado, publicados en el Boletín Oficial de la entidad el dieciséis de mayo de dos mil doce y, en vía de consecuencia, la de los artículos 279, 280 y 281, de aquel ordenamiento, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

**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 quinto, consistente en declarar la invalidez de los artículos 280 BIS y 280 TER, ambos del Código Penal del Estado de Baja California Sur; y del artículo 148, fracciones I, párrafo segundo y VI, del Código de Procedimientos Penales del mismo Estado, publicados en el Boletín Oficial de la entidad el dieciséis de mayo de dos mil doce y, en vía de consecuencia, la de los artículos 279, 280 y 281, de aquel 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 sexto, 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.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- 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 veintiuna 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 36/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiséis de junio de dos mil trece.- Rúbrica.

<sup>12</sup> "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.