

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 25/2011, promovida por la Procuradora General de la República, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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 25/2011

PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MINISTRO PONENTE:
ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIA:
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMINGUEZ.

ELABORÓ: KATYA CISNEROS GONZÁLEZ.

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

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Normas impugnadas, autoridades emisora y promulgadora (fojas 1 a 31 del expediente principal). Por oficio presentado el siete de septiembre de dos mil once, 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 impugnando los artículos 13, 317, 318 y 319 del Decreto 114, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes; asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas controvertidas al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de Aguascalientes.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y concepto de invalidez (fojas 2 y 4 a 30 del expediente principal). La promovente estimó violados los artículos 16, 73, fracción XXI, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hizo valer el concepto de invalidez que se sintetiza a continuación:

El Congreso y el Gobernador del Estado de Aguascalientes, aprobaron y promulgaron respectivamente, el Decreto 114, cuyo contenido -específicamente artículos 13, 317, 318 y 319-, vulnera lo establecido en los numerales 16, 73, fracción XXI, 124 y 133 de la Carta Magna.

La Procuradora hace diversas consideraciones en torno a las citadas disposiciones constitucionales; expone la fundamentación de los actos de autoridad legislativa; señala que la potestad 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, es una facultad concedida al Congreso de la Unión derivada del artículo 73, fracción XXI, de la Ley Suprema; asimismo, refiere que de la distribución de competencias, en términos del numeral 124 de la Constitución, existen distintos órdenes jurídicos, así como facultades coincidentes amplias o restringidas, coexistentes y concurrentes, entre las que se encuentra la materia de secuestro. Indica que conforme al precepto 133 constitucional, las leyes generales son aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos que integran al estado mexicano, cuya emisión surge de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador federal para dictarlas.

La accionante transcribe los artículos 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 prevén los supuestos en que las autoridades federales o locales podrán conocer de dicho delito; los casos de coordinación y colaboración en la prevención, persecución y sanción de las conductas previstas en la citada ley; así como, la tipificación de diversas conductas y su sanción; argumenta enseguida que de todas estas disposiciones legales, no se desprende ninguna facultad para que los Estados legislen aspectos sustantivos del delito en materia de secuestro.

Apunta que la intención del constituyente fue acotar a un ámbito competencial federal la creación normativa sustantiva del delito de secuestro y establecer las bases para que, coordinadamente, los tres órdenes de gobierno investiguen y cuenten con criterios uniformes en la prevención y combate del delito antes señalado.

Considera que al establecerse expresamente en la Constitución Federal la facultad para que el Congreso de la Unión expida una ley general en materia de secuestro que prevea como mínimo los tipos penales y sus sanciones, esto es, que prevea los aspectos sustantivos, entonces debe concluirse que los Estados están imposibilitados materialmente para normar tales aspectos.

De ahí que el Estado de Aguascalientes al emitir las disposiciones impugnadas, vulneró el orden jurídico constitucional pues extendió indebidamente sus facultades legislativas al normar aspectos sustantivos del delito de secuestro.

Agrega que si bien la legislación penal de la citada entidad federativa, tipifica conductas del ámbito local, lo cual implicaría que su legislatura, válidamente puede establecer las sanciones a imponer; empero, en la especie al regular que la víctima sea privada de la vida o lesionada por los autores, partícipes o cómplices de hechos previamente tipificados en cualquiera de las variables de secuestro establecidas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, dicha referencia lo vuelve una conducta ya tipificada en el ámbito federal, a la que le corresponde una sanción prevista en el ordenamiento del mismo nivel; ello excede la facultad normativa que le confiere a los Estados la Carta Magna y la citada ley general.

La funcionaria concluye en el sentido que no obstante la facultad constitucional expresa del Congreso de la Unión, contrario a ello, la Diputación del Estado de Aguascalientes, legisló aspectos relativos a la punibilidad de homicidio y lesiones dolosas previamente tipificadas en cualquiera de las variantes de secuestro, así como aspectos relativos a la determinación de la reserva, la imprescriptibilidad del ejercicio de la acción penal; y en cuanto al cómputo simultáneo de la prescripción al tratarse de un concurso real o ideal del delito de secuestro, aspectos que se encuentran ya enmarcados dentro del ámbito normativo de la Federación.

TERCERO. Trámite (foja 74 del expediente principal). Mediante proveído de Presidencia de ocho de septiembre de dos mil once, se ordenó formar y registrar el asunto con el número **25/2011** y, por razón de turno, se designó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia como instructor en el procedimiento, quien por diverso auto de esa misma fecha, admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los poderes, legislativo que emitió las normas impugnadas y ejecutivo que las promulgó, lo anterior para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Informe de la autoridad promulgadora (fojas 135 a 139 del expediente principal). El Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, al rendir su informe, argumentó, en resumen, que la promulgación del decreto número 114, constituye una obligación prevista en los artículos 32, 35 y 46 fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, la cual debe entenderse como el acto de publicación que se encuentra subordinado al propio legislativo quien emite la ley, por lo que tal publicación se hace en acatamiento al sistema jurídico federal y al propio de la entidad.

QUINTO. Informe de la autoridad emisora (fojas 220 a 229 del expediente principal). El Congreso del Estado de Aguascalientes, al rendir su informe, sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que se sintetizan a continuación:

Las normas impugnadas no contravienen la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, pues se buscó armonizar la legislación penal local con los principios rectores establecidos en aquélla.

Conforme a la fracción XXI, del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene la facultad 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 los distintos niveles de gobierno; por tanto, los legisladores locales no cuentan con atribuciones para expedir una ley de esa naturaleza, empero ello no impide que se armonice la normatividad penal local con la federal, a fin de dar certeza y seguridad jurídica para sus aplicadores y destinatarios.

Del artículo 23 de la indicada ley general, se desprende:

- La competencia para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos previstos en la misma, originariamente corresponde a la Federación;
- También a ésta le incumbe, cuando el Ministerio Público así lo solicite, la remisión del asunto a la autoridad local.
- En los demás casos serán competentes las autoridades del fuero común.

Este último supuesto, determina la necesidad de que la legislación penal local esté acorde con la ley general, a fin de evitar antinomias que provoquen confusiones al operador jurídico en perjuicio de los justiciables.

Ejemplo de lo anterior, lo constituyen los impugnados artículos 317, 318 y 319 de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, pues sólo reiteran lo establecido por los artículos 5 y 6 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, que se refieren a la imprescriptibilidad del delito de secuestro, por ello, no existe invasión de facultades, únicamente reiteración de la normatividad federal en la local.

La legislatura local sólo dio congruencia al instrumento normativo en materia penal del Estado, retomando tal cual lo señalado en aspectos inherentes a la determinación de la reserva, la imprescriptibilidad del ejercicio de la acción penal; así como el cómputo simultáneo de la prescripción al tratarse de un concurso real o ideal del delito de secuestro, sin variar su contenido, de tal manera que no existe ninguna invasión de competencias de las facultades del Congreso de la Unión.

Para poder actuar en la investigación, persecución y sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables, entre otros, los códigos adjetivos de los Estados, lo que constriñe a modificar la Legislación Penal estatal, que contiene la parte sustantiva y adjetiva, a fin de tener criterios uniformes que permitan actuar con eficacia ante este tipo de delito.

SEXTO. Cierre de instrucción (foja 318 del expediente principal). Recibidos los alegatos, por proveído de tres de noviembre de dos mil once, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SÉPTIMO. Retorno (foja 343 del expediente principal). En proveído de Presidencia de cuatro de diciembre de dos mil doce, se ordenó el retorno del asunto al **Ministro Alberto Pérez Dayán**, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

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. Es oportuna la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

En efecto, el Decreto 114, por el que se reforman diversas disposiciones de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, especialmente los artículos 13, 317, 318 y 319, que ahora se controvierten, fue publicado en el periódico oficial de la entidad el ocho de agosto de dos mil once, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del nueve de agosto al siete de septiembre de dos mil once.

Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el siete de septiembre de dos mil once (foja 31 vuelta del expediente principal), la misma fue promovida oportunamente.

TERCERO. Legitimación. En términos del inciso c), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuradora General de la República está legitimada para promover este medio de control constitucional.

En efecto, Marisela Morales Ibáñez, acreditó ser la titular de dicha institución con la copia certificada de su nombramiento signado por el Presidente de la República (foja 32 del expediente principal).

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 11 de la ley reglamentaria y 6, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República², dicha funcionaria cuenta con la legitimación necesaria.

¹ **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.

² **Artículo 6.** Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República:

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 98/2001 de este Tribunal Pleno cuyo rubro establece:

"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 INTERNACIONALES³".

CUARTO. Improcedencia. Al no existir causas de improcedencia que hayan hecho valer las partes o que este Alto Tribunal advierta de oficio, debe estudiarse el fondo del asunto.

QUINTO. Estudio de fondo. Competencia del Congreso del Estado de Aguascalientes para legislar aspectos sustantivos del delito de secuestro.

En su único concepto de invalidez –como ya se dijo- la promovente aduce en esencia que los artículos 13, 317, 318 y 319 del Decreto 114, por el que se reforman y adicionan diversos preceptos de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, 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 de la citada entidad federativa, no es competente para legislar aspectos sustantivos del delito de secuestro.

Sostiene que de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, de la Carta Magna y en términos de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria del citado dispositivo constitucional, la atribución de normar los aspectos sustantivos de ese delito corresponde al Congreso de la Unión; y sólo se prevé la participación de los tres órdenes de gobierno en aspectos de coordinación para prevenir y sancionar el antisocial en cita.

Por último, afirma que el legislador estatal se excede en sus facultades al establecer la punibilidad del homicidio doloso y las lesiones dolosas, ambos considerados calificados, cuando se cometan por los autores, partícipes o cómplices en hechos previamente tipificados en la indicada ley general de la materia; y, también se extralimita cuando regula aspectos, tales como la prohibición de reserva de la averiguación previa que se siga por hechos relacionados con el delito de secuestro y la imprescriptibilidad de la acción por el mismo tipo penal.

A fin de dilucidar los planteamientos de invalidez propuestos, debe atenderse inicialmente a lo establecido por el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, que señala:

"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."

Del texto transcrito se advierte que el Congreso de la Unión es el facultado para expedir la ley general en materia de secuestro, en la que se establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones, así como las reglas de competencia y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Esta facultad surgió, mediante decreto publicado el cuatro de mayo de dos mil nueve, en el Diario Oficial de la Federación, de cuyo proceso legislativo, resulta pertinente destacar lo siguiente:

(Se integra por dos iniciativas)

1. Iniciativa de Diputados (dos de octubre de dos mil ocho).

[...]

"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.

[...]

II. *Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables;*

[...]"

³ Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, septiembre de 2001, página 823.

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.

[...]"

2. Iniciativa del Ejecutivo Federal (nueve de octubre de dos mil ocho)

"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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

e) **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.**

e) La definición de la competencia, en aquellos casos en donde el delito por ser permanente se comete en dos o más entidades federativas, queda al arbitrio del denunciante, pues es la denuncia que se previene la que establece la competencia.

Estos 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”.

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".

La reforma constitucional fue aprobada por diecinueve legislaturas estatales, entre ellas Aguascalientes, las causas que la motivaron y sus finalidades, se pueden resumir en los términos siguientes:

- Con la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, se asumió el compromiso con la sociedad de emitir una ley general en materia de secuestro.
- Esta materia, en principio, competencia de las legislaturas locales y de la Federación, tuvo una regulación en cada ámbito que era incoincidente con relación al mismo ilícito penal, esto es, había treinta y tres tipos penales y diversas sanciones para cada uno, así como diferentes formas para su investigación y persecución.
- Ante ello, el Poder Reformador facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de secuestro, con la finalidad de unificar la regulación del delito principalmente en cuanto a los tipos penales y sus sanciones.
- Facultad que tendría operatividad con la emisión de una ley general en la materia de secuestro, aplicable por todos los niveles de gobierno, donde –se reitera– el Congreso en exclusiva legislaría sobre los tipos penales y sus sanciones; asimismo, distribuiría o delegaría las facultades a los poderes y órganos de gobierno involucrados, en materia de prevención, investigación, persecución y sanción, sobre un sistema de cooperación, coordinación y auxilio recíproco; sin que esto último, rompiera con el pacto federal, en virtud de que la reforma constitucional para surtir sus efectos, debía ser aprobada por la mayoría de las legislaturas locales.

Es claro que el Constituyente Permanentemente federalizó el delito de secuestro para contar con un marco jurídico en la materia con las siguientes singularidades: uniforme, porque dicho ilícito sería tipificado y sancionado en los mismos términos en todo el país; con enfoque integral del fenómeno, al regular la actividad de todas las autoridades que intervienen, desde la policía preventiva hasta el sistema penitenciario; y, eficiente, en virtud de que participarían todas las autoridades del país, en su investigación, prevención, combate y sanción, cuyas atribuciones y responsabilidades quedarían delimitadas en dicha ley.

Así, se reitera, conforme a la reforma constitucional en comento, correspondió al Congreso de la Unión legislar en materia de secuestro. Las disposiciones transitorias de dicha reforma así lo confirman, pues no reservan facultades para que las legislaturas estatales ajusten sus ordenamientos al texto de la fracción XXI, del artículo 73 de la Carta Magna, por el contrario se precisa que los procesos penales iniciados con fundamento en las legislaciones en materia de secuestro de las entidades federativas, deben concluirse y ejecutarse de conformidad con las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del Decreto, según se puede apreciar de la siguiente transcripción:

“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”.

Es claro, que la disposición constitucional antes citada y sus transitorios del decreto que la reformaron, no facultó a las entidades federativas a legislar en materia de secuestro tratándose del tipo penal y sus sanciones, pues precisamente, la intención del Constituyente fue unificar tal regulación, ya que anteriormente el mismo bien jurídico tutelado tenía distinto nivel de protección penal en cada una de las entidades federativas de nuestro país, de modo que, publicada el treinta de noviembre de dos mil diez en el Diario Oficial de la Federación, 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 vigor noventa días posteriores⁴, perdieron eficacia las legislaciones locales en materia de secuestro.

Los preceptos sujetos a revisión constitucional, se publicaron en el periódico oficial del Estado de Aguascalientes el ocho de agosto de dos mil once y en lo conducente establecen:

“Artículo 13. El Homicidio Doloso y las Lesiones Dolosas serán considerados como calificados, cuando se cometan con:

[...]

XI. Cuando la víctima sea privada de la vida por los autores, partícipes o cómplices de hechos que hayan sido previamente tipificados en cualquiera de las variables de secuestro previstas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución (sic) de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

En caso de Homicidio Doloso Calificado a que se refiere la Fracción XI **se aplicará de 40 a 70 años de prisión, 6000 a 12000 días multa al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.**

[...]

Si las lesiones dolosas se infieren por los autores, partícipes o cómplices de hechos que hayan sido previamente tipificados en cualquiera de las variables de secuestro previstas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución (sic) de los Estados Unidos Mexicanos, **se les aplicará de 20 a 50 años de prisión, 3000 a 6000 días multa y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.**⁵

⁴ Según su artículo Primero Transitorio, que señala: “*Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*”

⁵ Su texto anterior señalaba: “*Artículo 13.- El Homicidio Doloso y las Lesiones Dolosas serán considerados como calificados, cuando se cometan con:*

I. Premeditación;

II. Ventaja;

III. Alevosía;

IV. Traición;

V. Brutal ferocidad;

VI. Tortura;

VII. Cuando la víctima sea menor de 15 años de edad;

VIII. Cuando la víctima se dedique al ejercicio de las labores periodísticas.

Por labor periodística se debe entender el ejercicio de buscar, recolectar, fotografiar, investigar, sintetizar, redactar, jerarquizar, editar, imprimir, divulgar, publicar o difundir informaciones, noticias, ideas u opiniones para conocimiento del público en general, a través de cualquier medio de comunicación, así como la distribución de éstas. Esta actividad puede realizarse de manera habitual o esporádica, remunerada o no y sin que necesariamente exista una relación laboral con un medio de comunicación.

IX. Cuando el responsable tenga relación de pareja o de carácter conyugal, sea pariente consanguíneo en línea recta, ascendiente o descendiente sin limitación de grado, pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, con la víctima; o

X. Cuando la víctima se trate de un incapaz sujeto a patria potestad, tutela, curatela o custodia del responsable.

En el caso de Homicidio Doloso Calificado a que se refieren las Fracciones I a la VIII, se aplicará al responsable de 15 a 40 años de prisión y de 150 a 500 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, en el caso de las Fracciones IX y X se aplicará al responsable de 20 a 50 años de prisión y de 500 a 1000 días de multa; y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio.

Si las Lesiones Dolosas son Calificadas, la punibilidad establecida en el Artículo 10 se aumentará hasta en dos terceras partes en sus mínimos y máximos, privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio, en tratándose de los supuestos de las Fracciones IX y X del presente Artículo”.

Artículo 317. [...]

Queda prohibida la determinación de reserva de diligencias, si los hechos motivo de investigación pueden ser encuadrados en la figura típica del secuestro, en todas sus variables y modalidades.

Artículo 318. [...]

El ejercicio de la acción penal será imprescriptible si el hecho encuadra en cualquiera de las variables o modalidades de la figura típica del secuestro.

Artículo 319. En los casos de concurso real o ideal, los plazos de la prescripción se computarán separadamente para cada hecho punible, pero correrán en forma simultánea, **salvo que uno de los hechos sea tipificado como de secuestro, en cualquiera de sus variables o modalidades, puesto que en este caso no opera la prescripción”.**

Estos textos fueron la culminación de un proceso legislativo local que, a decir de los Diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Aguascalientes les estaba permitido, pues al presentar su iniciativa determinaron que se trataba de **“una facultad legislativa concurrente”**⁶ el establecer los tipos penales, las penalidades y las bases generales para el tratamiento del delito de secuestro, a fin de adecuar la legislación penal local a la reforma constitucional antes aludida.

Así, el legislador estatal en el artículo 13, determinó que los delitos de homicidio doloso y lesiones dolosas, serían considerados como calificados, cuando la víctima fuera privada de la vida o se le infirieran lesiones, por los autores, partícipes o cómplices de hechos previamente tipificados en cualquiera de las variables de secuestro, previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, **con las respectivas penalidades: prisión** de cuarenta a sesenta años y de veinte a cincuenta años; **multa** de seis mil a doce mil días y de tres mil a seis mil días; y, en ambas hipótesis, pago total de la **reparación** de los daños y perjuicios ocasionados.

Ahora bien, en la norma penal de que se trata, el legislador local previó como calificativas para el homicidio y las lesiones cuando derivan **“...de hechos previamente tipificados en cualquiera de las variables de secuestro...”** cometidos por quienes fueron autores, partícipes o cómplices de tales hechos; sobre esas conductas fijó al efecto sus respectivas penalidades. Lo anterior, a juicio de este Alto Tribunal, constituye una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión.

Así es, como se hizo notar, la reforma a la fracción XXI, del artículo 73 de la Ley Fundamental en materia de secuestro, tuvo como finalidad el unificar los tipos penales y sus sanciones; para ello el Poder Reformador facultó al Congreso de la Unión a fin de que legislara sobre tales tópicos en la ley general de la materia.

Dicha ley denominada 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, ya prevé como circunstancias agravantes del delito de secuestro, a la privación de la vida y a las lesiones cometidas por los autores o partícipes del delito, conforme a lo dispuesto en sus artículos 9, 10, fracción II, inciso c) y 11 que establecen:

“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

⁶ Así se estableció en la iniciativa y el alcance a la misma, donde se puede leer: *“Una anterior reforma constitucional, estableció la facultad en favor de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para legislar en materia del delito de secuestro, facultad que por tratarse de la materia penal que protege además, de los bienes jurídicos de interés privado, tutela los bienes jurídicos de interés público, de la federación y de los estados, por lo que debemos entender la misma como una facultad legislativa concurrente que establece los tipos penales, las penalidades y las bases generales del tratamiento que se habrá de dar al delito de secuestro en todo el país, estableciéndose en la norma de aplicación general aprobada por la Cámara de Diputados la jurisdicción a favor de la federación para su aplicación en tratándose de secuestros vinculados a la Delincuencia Organizada, dejando el resto de los hechos delictivos para la jurisdicción de los Estados”* (foja 232 del expediente principal); y *“Ante tal normatividad, la interrogante es si queda al Estado la posibilidad de legislar sobre el mismo tema, manteniendo vigentes las figuras típicas que describen el ‘secuestro’. La respuesta que hemos encontrado en los diversos ámbitos de la impartición de justicia es que sí, ello en base (sic) al contenido de los párrafos primero y segundo del artículo 23 de la referida Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro”* (foja 238 vuelta del expediente principal).

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**:

(...)

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**:

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**;

(...)

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”.

Un cuadro comparativo ilustra que lo regulado en el ámbito local y federal, es reiterativo en el tema que nos interesa:

	Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro	Legislación Penal para el Estado de Aguascalientes
Delito	Al que prive de la libertad a otro (secuestro)	Al que prive de la vida a un ser humano por cualquier medio (homicidio) , ó A quien altere la salud o provoque cualquier otro daño en el cuerpo humano (lesiones) .
Agravantes	Sí la víctima (de secuestro) es privada de la vida por los autores o partícipes del delito (Homicidio como agravante del secuestro) .	Sí la víctima es privada de la vida por los autores, partícipes o cómplices de hechos que hayan sido previamente tipificados en cualquiera de las variables de secuestro (Secuestro como agravante del homicidio) .
	Se cause a la víctima alguna lesión que: perturbe para siempre la vista, o disminuya la facultad de oír, entorpezca o debilite permanentemente una mano, un pie, un brazo, una pierna, o cualquier otro órgano, el uso de la palabra o alguna de las facultades mentales; de la que resulte una enfermedad segura o probablemente incurable, la inutilización completa o la pérdida de un ojo, de un brazo, de una mano, de una pierna o de un pie, o de cualquier otro órgano; cuando quede perjudicada para siempre, cualquiera función orgánica o cuando el ofendido quede sordo, impotente o con una deformidad incorregible; de la cual resulte incapacidad permanente para trabajar, enajenación mental, la pérdida de la vista o del habla o de las funciones sexuales; o bien, pongan en peligro la vida (Lesiones como agravante del secuestro) .	Si las lesiones se infieren por los autores, partícipes o cómplices de hechos que hayan sido previamente tipificados en cualquiera de las variables de secuestro (Secuestro como agravante de las lesiones) .

Sanciones	Prisión de 40 a 70 años. Multa 6000 a 12000 días. (secuestro agravado por homicidio)	Prisión de 25 a 50 años. Multa 4000 a 8000 días. (secuestro agravado por lesiones)	- Prisión de 40 a 70 años. - Multa 6000 a 12000 días. - Pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados (homicidio agravado)	- Prisión de 20 a 50 años. - Multa 3000 a 6000 días. - Pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. (lesiones agravadas)
------------------	---	---	--	--

Es palmario que de los artículos de la ley general emitidos por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad constitucional que le compete, se desprende que este previó como agravantes del delito de secuestro, al homicidio y a las lesiones, con el objeto de que esas conductas delictivas sean punibles en todo el territorio nacional.

Pues bien, si el legislador local normó también como agravantes del homicidio y las lesiones, la propia conducta ilícita de secuestro, aun cuando sólo constituya una reiteración de lo establecido por la ley general de la materia, ello es contrario a la Constitución Federal, máxime cuando dicha ley general es aplicable en el ámbito local.

Esto es, al legislar el Congreso Estatal como calificativas del homicidio y de las lesiones hechos de secuestro para agravar las penas de aquéllos dos delitos, ello implica legislar en relación con este último, en virtud de que crea sendos tipos subordinados⁷ al secuestro, lo cual, es contrario a la facultad constitucional expresa del Congreso de la Unión para ser el único quien en forma exclusiva puede establecer los tipos penales y sus sanciones, en relación con dicha conducta. Es evidente que el legislador local invade atribuciones que no le corresponden porque protege dos bienes jurídicos, tutelados por cada uno de esos tipos subordinados, respectivamente: la vida y la libertad y la integridad física y la libertad.

Por otro lado, la reiteración de preceptos, contrario a lo que sostiene la Diputación de Aguascalientes, es una invasión de facultades, porque si en la legislatura local se hacen propias las leyes del Congreso de la Unión en las materias que a éste expresamente le competen, eso representa una adjudicación vedada de facultades que no le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, debe declararse la invalidez de los artículos 13, fracción XI, párrafos antepenúltimo y último, 317, párrafo segundo, 318, párrafo segundo y 319 en la parte que establece “... **salvo que uno de los hechos sea tipificado como de secuestro, en cualquiera de sus variables o modalidades, puesto que en este caso no opera la prescripción.**”, por contravenir lo dispuesto por la Constitución Federal.

Resta decir que, los artículos 317, 318 y 319, de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, en los que se establece la prohibición de mandar a reserva la averiguación previa en la que se investiguen hechos delictivos en materia de secuestro y la imprescriptibilidad de la acción penal tratándose de esta conducta ilícita, al tratarse de aspectos ya regulados por los artículos 5 y 6 de la normatividad federal, con base en las facultades constitucionales que tiene para ello el Congreso de la Unión, devienen contrarios a la Constitución, por tanto, por las mismas razones por las que se declara la invalidez del artículo 13 fracción XI, párrafos antepenúltimo y último, se declara la invalidez a las citadas normas locales, en aras de darle efectividad al fin perseguido por el Constituyente Permanente, esto es, unificar la regulación del delito de secuestro.

SEXO. Efectos. Los artículos 105, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen lo siguiente:

“Artículo 105. (...) 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 (...).”

⁷ La Primera Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia **1ª.JJ. 25/96**, estableció lo siguiente: “Los tipos conocidos en la doctrina como complementados, circunstanciados o subordinados, que pueden ser calificados o privilegiados según aumenten o disminuyan la pena del básico, se integran cuando a la figura fundamental se le adicionan otros elementos, sin que se forme un nuevo tipo autónomo, sino que subsiste el fundamental.”

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

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

Esos artículos prevén en la porción normativa que interesa, que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal. Por tanto, con fundamento en las disposiciones referidas, se declara la invalidez de los artículos 13, fracción XI, párrafos antepenúltimo y último, 317, párrafo segundo, 318, párrafo segundo y 319 en la parte que establece “... **salvo que uno de los hechos sea tipificado como de secuestro, en cualquiera de sus variables o modalidades, puesto que en este caso no opera la prescripción.**”, lo cual podría tener efectos retroactivos en cada caso, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables a la materia penal.

Asimismo, de conformidad con el artículo 45, párrafo primero⁸, 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

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 13, fracción XI, párrafos antepenúltimo y último, 317, párrafo segundo, 318, párrafo segundo y 319 en la parte que establece “... **salvo que uno de los hechos sea tipificado como de secuestro, en cualquiera de sus variables o modalidades, puesto que en este caso no opera la prescripción.**”, de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, publicados en el periódico oficial de la entidad el ocho de agosto de dos mil once, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia, la que surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes 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 resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza (El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión celebrada el siete de mayo de dos mil trece por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial).

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, 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 13, fracción XI, párrafos antepenúltimo y último, 317, párrafo segundo, 318, párrafo segundo y 319 en la parte que establece “...salvo que uno de los hechos sea tipificado como de secuestro, en cualquiera de sus variables o modalidades, puesto que en este caso no opera la prescripción.”, de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, publicados en el periódico oficial de la entidad el ocho de agosto de dos mil once. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular (El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión celebrada el nueve de mayo de dos mil trece previo aviso a la Presidencia).

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, con salvedades; Luna Ramos, Franco González Salas, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación contenida en el considerando sexto, relativo a los efectos de la declaración de invalidez decretada. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría.

El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto concurrente.

⁸ “Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el punto resolutivo 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 Juan N. 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 Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión celebrada el siete de mayo de dos mil trece por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial y el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión celebrada el nueve de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. Doy fe.

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

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Alberto Pérez Dayán**.- 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 de dieciséis 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 25/2011, promovida por la Procuraduría General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil trece.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2011.**

**Tema: Efectos de la sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad
en la que se haya invalidado una norma de naturaleza penal.**

I. Antecedentes.

La Procuradora General de la República impugnó los artículos 13, 317, 318 y 319 de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, reformados mediante decreto 114, esencialmente por considerar que corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de secuestro, por lo que el legislador local al emitir las normas impugnadas, vulneró el orden jurídico constitucional ya que legisló aspectos sustantivos del delito de secuestro¹.

II. Resolución del Tribunal Pleno.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió esencialmente que conforme a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, corresponde de manera exclusiva a la Federación legislar en materia de secuestro y, que el Congreso de la Unión, desarrolló está facultad al emitir la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 constitucional, en la que estableció los tipos y penas en la materia, correspondiéndole a las entidades federativas, únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones, conforme a lo señalado en la propia ley general. Las consideraciones que al respecto sostuvo el Tribunal Pleno sobre el tema, fueron en síntesis, las siguientes²:

- a) El artículo 124 constitucional 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 Constitución Federal, mientras que las que no se encuentren en ese supuesto, se entienden reservadas a los Estados. No obstante lo anterior, la propia Constitución Federal

¹ El decreto 114 se publicó en el Periódico Oficial de la entidad de 8 de agosto de 2011. La acción se presentó el 7 de septiembre de 2011 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² El asunto se votó en sesión pública de 21 de mayo de 2013. La votación en cuanto a las razones de incompetencia de legislador local fue por mayoría de 9 votos, la Ministra Luna Ramos votó en contra y, el Ministro Zaldívar no asistió a la sesión celebrada el 9 de mayo de 2013, previo aviso a la Presidencia —en esta sesión se votó este punto en concreto—.

establece una excepción a dicho principio, cuando establece 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 leyes generales, las facultades correspondientes.

- b) En facultades concurrentes corresponde al Congreso de la Unión, 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 entienden reservadas a la Federación.
- c) 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 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.
- d) El hecho de que el delito de secuestro en general, se inserte en el ámbito penal, no basta para actualizar la competencia local, pues la Constitución Federal delega expresamente la facultad de distribuir competencias en materia de secuestro al legislador federal. De este modo, 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.
- e) Por tanto, la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de secuestro se encuentra establecida directamente por la Constitución Federal, misma que se reconoce por el artículo 1º de la Ley General en materia de secuestro. Asimismo, dicha ley, en su artículo 2 establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. De este modo, corresponde a la misma ley general establecer los tipos y punibilidades en materia de secuestro, tal como lo regula en la fracción I, incisos b) y d), del artículo 9.
- f) 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.
- g) 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 prevén 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.
- h) Por tanto, la potestad de tipificar el ilícito de secuestro, corresponde exclusivamente a la Federación, en ejercicio de sus facultades en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones, conforme al señalado artículo 23.
- i) 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.
- j) Del artículo 23 de la Ley General en materia de secuestro, no deriva una facultad legislativa ni un deber de incorporación de ese delito en los códigos penales locales, ya que esta norma lo que establece son los supuestos en los que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro previsto en la citada ley general.

- k) 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 una homogeneidad en su regulación para facilitar la investigación, persecución y sanción de este delito y 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.
- l) De este modo, la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con el delito de secuestro, 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.

En los efectos, la sentencia declaró la invalidez de los artículos 13, fracción XI, párrafos antepenúltimo y último; 317, párrafo segundo; 318, párrafo segundo y 319 en la porción normativa que indica "... salvo que uno de los hechos sea tipificado como de secuestro, en cualquiera de sus variables o modalidades, puesto que en este caso no opera la prescripción", y se precisó que dicha declaratoria *podría tener efectos retroactivos en cada caso*, de acuerdo a los principios generales y disposiciones legales aplicables a la materia penal³.

III. Opinión.

Estoy de acuerdo con la resolución dictada en el fondo de la acción de inconstitucionalidad — incompetencia de la legislatura local para legislar en la materia—, y si bien, en general, estoy de acuerdo con los efectos que se fijaron en la sentencia, únicamente tengo una precisión en ellos.

En la sentencia, correctamente se declara la invalidez de las normas impugnadas, pero se señala que dicha declaratoria "*podría tener efectos retroactivos en cada caso*" de acuerdo a los principios generales y disposiciones legales aplicables a la materia penal. En mi opinión, no podemos condicionar la aplicación retroactiva de la declaratoria de invalidez "a cada caso concreto", ya que precisamente se trata de artículos en materia penal, y justamente tanto el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, señalan de manera coincidente, que las declaraciones de invalidez en este tipo de asuntos, podrán tener efectos retroactivos únicamente en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia⁴.

Así entonces, me parece que no debería haberse condicionado en la sentencia la retroactividad de la declaratoria de invalidez a cada caso concreto, sino que debió ser un efecto retroactivo general dado que la invalidez recayó sobre normas de naturaleza penal.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- 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 cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sentencia del veintiuno de mayo de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 25/2011, promovida por la Procuraduría General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil trece.- Rúbrica.

³ La votación en los efectos fue por mayoría de 6 votos de los Ministros: Cossío (con salvedades), Luna, Franco, Sánchez, Pérez y Presidente Silva. Votaron en contra los Ministros Gutiérrez, Zaldívar, Pardo, Aguilar y Valls y reservaron su derecho para formular voto de minoría.

⁴ Sobre este punto resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 74/97 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL". Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. Septiembre de 1997. Página 548.

"Artículo 105.- ... (penúltimo párrafo) La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia". "Artículo 45.- Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia".