

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2016, así como los Votos Concurrentes de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Eduardo Medina Mora I. y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

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
2/2016
PROMOVENTE: PROCURADORA
GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **ocho de agosto de dos mil dieciséis**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 2/2016 promovida por la Procuradora General de la República en contra del artículo 69, fracción V del Código Penal del Estado de México, en la porción normativa que dispone “...*No se otorgarán beneficios, sustitutivos ni la suspensión de la pena de prisión, aún en el caso de delincuentes primarios, cuando se trate de delitos de: (...) V. Secuestro; ...*” expedido mediante decreto número 53, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el veintiuno de diciembre de dos mil quince.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el veinte de enero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, Procuradora General de la República¹, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 69, fracción V del Código Penal del Estado de México, en la porción normativa que dispone “...*No se otorgarán beneficios, sustitutivos ni la suspensión de la pena de prisión, aún en el caso de delincuentes primarios, cuando se trate de delitos de: (...) V. Secuestro; ...*” expedido mediante decreto número 53, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el veintiuno de diciembre de dos mil quince (fojas 1 a 33 de este toca).
2. **Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de México.
3. **Conceptos de invalidez.** En los conceptos de invalidez se argumenta, en síntesis, que:
 - a) El artículo 69, fracción V del Código Penal del Estado de México, en la porción relativa a que no se otorgarán beneficios, sustitutivos ni la suspensión de la pena de prisión, incluso a delincuentes primarios, tratándose del delito de secuestro es inconstitucional porque contraviene la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de secuestro, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional.
 - b) El artículo 69, fracción V del Código Penal del Estado de México, en la porción relativa a que no se otorgarán beneficios, sustitutivos ni la suspensión de la pena de prisión, incluso a delincuentes primarios, tratándose del delito de secuestro es inconstitucional porque contraviene el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues dado que 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, establece que no procede otorgar ningún beneficio como la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique la reducción de la condena al responsable de ese delito, *excepto* para quienes colaboren con la investigación y persecución del delito de secuestro; por lo que la ley impugnada genera incertidumbre ya que no contempla la excepción mencionada en último término.
4. **Artículos señalados como violados.** La promovente señaló como violados los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 73, fracción XXI, inciso a) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ Personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento.

5. **Registro y turno.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 2/2016, y el asunto se turnó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que fungiera como instructora (*ibídem*, foja 49).
6. **Admisión.** La Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtiera efectos la notificación del citado auto (*ibídem*, fojas 50 y 51).
7. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Director General Jurídico y Consultivo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de México, en su calidad de representante legal del titular del Poder Ejecutivo del Estado de México, rindió informe mediante escrito recibido el veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (*ibídem*, fojas 71 a 91), en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:
 - a) Que el primer concepto de invalidez es infundado porque los Estados no tienen vedado legislar en materia de secuestro, ya que se trata de una facultad concurrente con la Federación.
 - b) Que el segundo concepto de invalidez es infundado porque la existencia de la norma impugnada no genera confusión alguna, porque el artículo 28 de la Ley para Prevenir, Atender y Combatir el Delito de Secuestro en el Estado de México establece que los delitos en materia de secuestro y sus sanciones serán los que establece la Ley General Para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, y en su caso, el Código Penal del Estado de México, por lo que, afirma, es claro cuál es la norma aplicable.
8. **Informe del Poder Legislativo.** La Diputada Presidenta de la Diputación Permanente de la LIX Legislatura del Estado de México, rindió informe mediante oficio SAP/CJ/084/2016 recibido el veinticinco de febrero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (*ibídem*, fojas 100 a 125) en el que manifestó, esencialmente, lo siguiente:
 - a) Que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por extemporánea, ya que en términos de los artículos 105, fracción II, constitucional y 60 de la ley reglamentaria, la acción debe promoverse dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sea publicado en el medio oficial correspondiente; y en el caso, la acción se promovió fuera del plazo porque el artículo 69 previo a la emisión del decreto de reforma 53, ya establecía que no procedía conceder beneficios penales respecto del delito de secuestro, por lo que en relación con la porción impugnada, no se trata de un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado.
 - b) Respecto de los conceptos de invalidez, que deben desestimarse por no expresar argumentos suficientes ni hacer un análisis integral del orden jurídico.
 - c) Que la norma impugnada no es inconstitucional, ya que no se trata de un acto legislativo nuevo porque, respecto del delito de secuestro, la disposición previa ya contenía la prohibición de contener beneficios, y porque se emitió en ejercicio de facultades concurrentes, pues los Estados no tienen prohibido legislar en materia de secuestro.
 - d) Y porque además, la norma impugnada no viola el principio de seguridad jurídica, ya que el artículo 28 de la Ley para Prevenir, Atender y Combatir el Delito de Secuestro en el Estado de México establece que los delitos en materia de secuestro y sus sanciones serán los que establece la Ley General Para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, y en su caso, el Código Penal del Estado de México, por lo que, afirma, es claro cuál es la norma aplicable.
9. **Recepción de informes, requerimiento y vista a las partes para la formulación de alegatos.** Mediante acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil dieciséis se tuvieron por presentados los informes solicitados a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México, por designados sus delegados y señalados sus domicilios para oír y recibir notificaciones y, dada la omisión del Poder Legislativo de incluir en su informe los antecedentes legislativos de la norma impugnada como le fueron solicitados, se le requirió nuevamente su remisión. Asimismo quedaron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos por escrito (*ibídem*, fojas 163 y 164).
10. **Desahogo de requerimiento y cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis se tuvo por cumplido el requerimiento efectuado al Poder Legislativo del Estado de México, por formulados los alegatos del Poder Ejecutivo del Estado de México y de la Procuradora General de la República, y se cerró la instrucción para efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente (*ibídem*, foja 226).

II. CONSIDERACIONES

11. **Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², toda vez que se plantea la posible contradicción entre un precepto de una ley local y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
12. **Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
13. El decreto cincuenta y tres mediante el cual se reformó y adicionó el Código Penal del Estado de México se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de diciembre de dos mil quince (*ibídem*, fojas 37 a 48), por lo que el plazo de treinta días naturales para efectos del cómputo respectivo transcurrió del veintidós de diciembre de dos mil quince al veinte de enero de dos mil dieciséis.
14. Luego, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el último día de dicho plazo, debe estimarse oportuna la acción.
15. No es obstáculo para sostener esta conclusión lo alegado por el Poder Legislativo del Estado de México, al rendir su informe, en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por extemporánea, ya que en términos de los artículos 105, fracción II, constitucional y 60 de la ley reglamentaria, la acción debe promoverse dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sea publicado en el medio oficial correspondiente; y en el caso, la acción se promovió fuera del plazo porque el artículo 69 previo a la emisión del decreto de reforma 53, ya establecía que no procedía conceder beneficios penales respecto del delito de secuestro, por lo que en relación con la porción impugnada, no se trata de un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado.
16. Es criterio mayoritario de este Tribunal Pleno que la acción de inconstitucionalidad es procedente en contra de una modificación o reforma substantiva de una norma, porque se trata de un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado.
17. Por lo tanto, contrariamente a lo señalado por la autoridad mencionada, la demanda se promovió de manera oportuna, pues como ya quedó acreditado, la misma se presentó dentro del plazo de treinta días naturales previsto para ello.
18. En efecto, la norma impugnada en esta acción es el artículo 69, fracción V, del Código Penal del Estado de México, en la porción normativa que dispone “...*No se otorgarán beneficios, sustitutivos ni la suspensión de la pena de prisión, **aún en el caso de delincuentes primarios**, cuando se trate de delitos de: (...) V. Secuestro; ...*” expedido mediante decreto número 53, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el veintiuno de diciembre de dos mil quince.
19. Esta norma se encuentra en el título cuarto del Código, relativo a la aplicación de las penas, específicamente, en el capítulo VI, denominado “CASOS DE REINCIDENCIA Y HABITUALIDAD”.

² “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...] c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; [...].”

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

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

³ “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. (...).”

20. El texto de esa norma, previo a la reforma precisada, era el siguiente:

“CAPITULO VI

CASOS DE REINCIDENCIA Y HABITUALIDAD

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.G. 15 DE DICIEMBRE DE 2014)

*Artículo 69.- La reincidencia y habitualidad referida en los artículos 19 y 20 será tomada en cuenta para la individualización de la pena y para el otorgamiento o no de los beneficios o de los sustitutivos penales que la Ley prevé. **No se otorgarán beneficios, sustitutivos ni la suspensión de la pena de prisión cuando se trate de delitos de extorsión, robo con violencia, secuestro, lesiones que se infieran a menores, incapaces o pupilos por quien ejerza la patria potestad, tutela o custodia, o por un integrante de su núcleo familiar, homicidio doloso con modificativas que lo califiquen o lo agraven, violación y robo que cause la muerte.***

(ADICIONADO, G.G. 18 DE MARZO DE 2011)

Tratándose de delitos cometidos con violencia de género, no procederán sustitutivos penales, independientemente de la reincidencia o habitualidad del responsable.”

21. Si bien pudiera pensarse que la reforma al artículo 69 impugnado dejó intocada la redacción anterior en la porción normativa relativa a la prohibición de otorgar beneficios, sustitutivos o la suspensión de la pena de prisión tratándose del delito de secuestro; lo cierto es que en el caso estamos en presencia de un nuevo acto legislativo ya que se llevó a cabo un procedimiento legislativo y la modificación normativa fue *substantiva*, puesto que la norma impugnada prohíbe conceder beneficios, sustitutivos o suspensión de la pena de prisión a los condenados por secuestro, *incluso a los primodelincentes*, mientras que la norma anterior no contemplaba esta precisión, es decir, no prohibía expresamente conceder esas prerrogativas a los primodelincentes condenados por secuestro, por lo que, al amparo de la norma anterior, interpretada sistemáticamente, en ese caso era posible, en principio, conceder alguno de esos beneficios.
22. Al respecto conviene hacer una breve narrativa de los criterios emitidos por este Tribunal Pleno relativos al tema de qué se entiende por nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación a través de una acción de inconstitucionalidad.
23. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 14/2001, en sesión pública de siete de agosto de dos mil uno⁴, el Tribunal Pleno determinó que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquella, por lo que un nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior—formal y materialmente—, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad. De este modo, el criterio consiste en que cualquier reforma o adición a una norma general autoriza su impugnación a través de este medio de control constitucional, aun cuando se reproduzca íntegramente la disposición anterior, ya que se trata de un nuevo acto legislativo. Este criterio se aplicó en diversos precedentes, entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 5/2004, resuelta en sesión pública de dieciséis de marzo de dos mil cuatro⁵, siendo ésta última de la que derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2004 de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”.⁶
24. Este último criterio se reiteró en posteriores precedentes pero en ningún momento se refirió a un posible análisis del proceso legislativo para desentrañar la intención del legislador al momento de realizar una reforma a la norma general de que se trate, así como tampoco a la hipótesis relativa a que la norma general impugnada fuera reformada no en su totalidad, sino sólo en partes, párrafos o fracciones, por lo que posteriormente se emitieron otros criterios sobre el tema.

⁴ Por unanimidad de diez votos, estuvo ausente el Ministro Aguinaco Alemán.

⁵ Por unanimidad de diez votos, estuvo ausente el Ministro Román Palacios.

⁶ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquella. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Mayo de 2004. Tesis: P./J. 27/2004. Página: 1155.

25. Así, al fallar la acción de inconstitucionalidad 22/2004, en sesión pública de diez de julio de dos mil siete⁷, el Tribunal Pleno indicó que la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2004 —antes referida—, no resultaba aplicable para la resolución de esa acción y precisó que cuando la reforma o adición no fuera dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica —como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenecía—, al tratarse únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, no podía considerarse como un acto legislativo nuevo que pudiera ser impugnado a través de esta vía, ya que en esa hipótesis, no se acreditaba la voluntad del legislador para reformar, adicionar, modificar o, incluso repetir el texto de la norma general. De este precedente surgió la tesis de jurisprudencia P./J. 96/2007 de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL”.⁸
26. Posteriormente, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 4/2004, en sesión pública de siete de febrero de dos mil ocho⁹, este Tribunal Pleno sostuvo que el sobreseimiento de una acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos de la norma general impugnada cuando ésta ha perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, sólo opera respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o alguno de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo, por lo que la declaratoria de improcedencia no podía abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, ya que los párrafos intocados subsistían formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continuaba vigente. De este precedente surgió la tesis de jurisprudencia P./J. 41/2008 de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESEER ÚNICAMENTE RESPETO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO”.¹⁰

⁷ Por unanimidad de nueve votos, estuvieron ausentes los Ministros Cossío Díaz y Góngora Pimentel.

⁸ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”, sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional”.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI. Diciembre de 2007. Tesis: P./J. 96/2007. Página: 742.

⁹ Por unanimidad de diez votos, ausente el Ministro Aguirre Anguiano.

¹⁰ “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESEER ÚNICAMENTE RESPETO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO. Si bien es cierto que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseer en ella cuando se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de la norma general impugnada, cuando ésta haya perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, también lo es que ello sólo operará respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o algunos de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo. Esto es, la declaratoria de improcedencia no puede abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, pues los párrafos intocados subsisten formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continúa vigente. Además, no podrá sobreseer en la acción de inconstitucionalidad por la causal indicada cuando, a pesar de perder su vigencia con motivo de los nuevos actos legislativos, dichas normas puedan producir efectos en el futuro”.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Junio de 2008. Tesis: P./J. 41/2008. Página: 674.

27. Continuando con este desarrollo del criterio, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 29/2008 en sesión pública de doce de mayo de dos mil ocho¹¹, el Tribunal Pleno retomando el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 96/2007 reiteró que si bien cuando la reforma o adición no va dirigida esencialmente al contenido normativo del precepto impugnado —sino sólo a su identificación numérica—, ello no podía considerarse como un acto legislativo nuevo que autorizara su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, y agregó que cuando el legislador ordinario durante el proceso legislativo hubiere manifestado su voluntad de no reformar la norma, pero del texto aprobado se advirtiera que en realidad sí modificó su alcance jurídico o hubiere precisado un punto considerado ambiguo u oscuro, si debía considerarse que se estaba en presencia de un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación. De este precedente surgió la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2009 de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL LEGISLADOR ORDINARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO MANIFESTÓ SU VOLUNTAD DE NO REFORMAR UNA NORMA, PERO DEL TEXTO APROBADO SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE MODIFICÓ SU ALCANCE JURÍDICO O SE PRECISÓ UN PUNTO CONSIDERADO AMBIGUO U OSCURO, DEBE ESTIMARSE QUE SE ESTÁ ANTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA”.¹²
28. Posteriormente al resolverse la acción de inconstitucionalidad 2/2010 en sesión pública de dieciséis de agosto de dos mil diez¹³, retomando los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia P./J. 27/2004 y P./J. 17/2009, el Tribunal Pleno indicó que, en el caso, uno de los preceptos ahí impugnados —el artículo 391 del Código Civil para el Distrito Federal contenido en el decreto de reforma publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de diciembre de dos mil nueve (adopción)— constituía un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, aun cuando hubiere sido publicado en los mismos términos en que apareció originalmente en la Gaceta Oficial de veinticinco de mayo de dos mil, además de que por estar vinculado con un diverso precepto de otro ordenamiento legal que sí había sido reformado —Código Civil para el Distrito Federal, artículo 146 (concepto de matrimonio)—, se generaba una modificación material en su contenido.
29. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 132/2008 y sus acumuladas 133/2008 y 134/2008, en sesión pública de veinte de octubre de dos mil nueve¹⁴, el Tribunal Pleno retomando el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2004 indicó que atendiendo al criterio de autoridad formal de la ley, debía considerarse que la emisión de una norma, su modificación o reiteración, eran actos que reflejaban la voluntad del poder legislativo de encaminar el entendimiento y funcionamiento de un sistema, pues los actos emitidos por el legislador conllevaban la expresión de su voluntad, aunque no se hiciera una referencia explícita. De este modo se indicó que la reproducción de un artículo en un acto de reforma, implicaba la exteriorización de la voluntad del legislador de reiterar el enunciado, señalando el sentido que debía darse a la concepción de una norma inserta dentro del cuerpo normativo, aun cuando se modificaran otras normas del sistema. Así, por mínimo que fuese el cambio que se originara en una ley o que se realizara una reiteración, ello implicaba una iniciativa de ley, una discusión en torno y, por supuesto, una votación, lo que daba la pauta para determinar lo que es el nuevo acto legislativo.
30. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 28/2015 fallada el veintiséis de enero del dos mil dieciséis, el Pleno de esta Suprema Corte reiteró que para que se actualizara el supuesto de nuevo acto legislativo, debían reunirse los siguientes requisitos: que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y que la modificación normativa sea substantiva o material.

¹¹ Por mayoría de nueve votos, votaron en contra los Ministros Franco González Salas y Valls Hernández.

¹² “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL LEGISLADOR ORDINARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO MANIFESTÓ SU VOLUNTAD DE NO REFORMAR UNA NORMA, PERO DEL TEXTO APROBADO SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE MODIFICÓ SU ALCANCE JURÍDICO O SE PRECISÓ UN PUNTO CONSIDERADO AMBIGUO U OSCURO, DEBE ESTIMARSE QUE SE ESTÁ ANTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 96/2007, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.”, sostuvo que cuando la reforma o adición no va dirigida esencialmente al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica que se ajusta para darle congruencia al ordenamiento, ley o codificación, no puede considerarse como un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad; sin embargo, si el legislador ordinario durante el proceso legislativo manifestó su voluntad de no reformar la norma, pero del texto aprobado se advierte que en realidad se modificó su alcance jurídico o se precisó un punto considerado ambiguo u oscuro, debe estimarse que se está ante un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación”.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Abril de 2009. Tesis: P./J. 17/2009. Página: 1105.

¹³ Por mayoría de 6 votos, votaron en contra los señores Ministros Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza.

¹⁴ Por mayoría de 9 votos, votaron en contra los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas.

31. Con base en lo anterior, se reiteran los lineamientos mínimos que este Tribunal Pleno ha determinado para considerar cuándo estamos en presencia de un nuevo acto legislativo.
32. Pues bien, este Tribunal Pleno considera que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos los siguientes dos aspectos:
 - a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
 - b) Que la modificación normativa sea substantiva o material.
33. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados¹⁵.
34. El segundo aspecto consistente en que la modificación sea substantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.
35. Una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones, no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.
36. En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.
37. Así, conforme a este entendimiento de un nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido también quedarían excluidas aquéllas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.
38. Lo que este Tribunal Pleno pretende con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no solo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia del supuesto normativo que se relacione con el cambio al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del poder legislativo.
39. En estas condiciones, tal como se adelantó, en el caso se reúnen los dos requisitos. Se llevaron a cabo las diferentes etapas o fases del procedimiento legislativo hasta culminar con la publicación de la norma general impugnada, puesto que, el artículo impugnado fue motivo de la iniciativa formulada por el Gobernador del Estado de México, la cual se turnó a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Procuración y Administración de Justicia, LIX Legislatura del Estado de México, a fin de que se modificara el artículo 69 citado¹⁶.

¹⁵ Constitución Federal.

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

(...)

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...).

Ley Reglamentaria de la materia.

"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.

(...).

¹⁶ Páginas 94 y ss. del expediente en que se actúa.

40. Y una vez substanciado el proceso legislativo, el decreto que contiene la norma general impugnada fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de diciembre de dos mil quince¹⁷.
41. Por lo que respecta al segundo requisito, este Tribunal Pleno considera que la modificación del artículo 69 impugnado es, sin duda, de carácter substantivo, puesto que introdujo -entre otras cosas- la expresión "aún en el caso de delinquentes primarios", lo que patentiza la voluntad del legislador de reformar el texto de esa disposición para precisar un aspecto considerado ambiguo u oscuro, puesto que la norma impugnada prohíbe conceder beneficios, sustitutivos o suspensión de la pena de prisión a los condenados por secuestro, *incluso a los primodelinquentes*, mientras que la norma anterior no contemplaba esta precisión; lo que implica un impacto trascendente en la regulación de dicha figura jurídica.
42. **Legitimación.** La demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Arely Gómez González en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acreditó con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Presidente de la República (*ibídem*, foja 35).
43. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable¹⁸, el Procurador General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes estatales que contraríen el orden constitucional; luego, en el caso, dicha funcionaria promovió la acción en contra del artículo 69 del Código Penal del Estado de México, particularmente en la porción normativa que dispone "*...No se otorgarán beneficios, sustitutivos ni la suspensión de la pena de prisión, aún en el caso de delinquentes primarios, cuando se trate de delitos de: (...) V. Secuestro; ...*", y si ese precepto está inmerso en una ley de naturaleza estatal, es evidente que la actora tiene legitimación para impugnarlo.
44. Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES"¹⁹.
45. **Procedencia.** Es procedente la acción de inconstitucionalidad.
46. Salvo la causa de improcedencia analizada en el apartado de oportunidad, las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer otras causas de improcedencia, ni este Alto Tribunal advierte, de oficio, que se actualice alguna. Por lo tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez planteados por la promovente.

III. ESTUDIO DE FONDO

47. La Procuradora sostiene que la norma impugnada es inconstitucional en virtud de que el Congreso mexiquense carece de competencia para regular aspectos sustanciales en relación con el delito de secuestro.
48. El precepto impugnado establece lo siguiente:

Código Penal para el Estado de México.

"CAPITULO VI

CASOS DE REINCIDENCIA Y HABITUALIDAD

(REFORMADO, G.G. 21 DE DICIEMBRE DE 2015)

Artículo 69.- La reincidencia y habitualidad referida en los artículos 19 y 20 será tomada en cuenta para la individualización de la pena y para el otorgamiento o no de los beneficios o de los sustitutivos penales que la Ley prevé.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Norma vigente en virtud del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero del dos mil catorce, que dispone que la norma citada perderá vigencia en los siguientes términos:

"DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. [...]"

Lo anterior, porque en el momento en que esta acción de inconstitucionalidad se inició, no se habían reunido las condiciones precisadas en la disposición transitoria para que el artículo 105, fracción II, inciso c), constitucional, perdiera su vigencia.

¹⁹ Época: Novena Época. Registro: 188899. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 98/2001. Página: 823.

No se otorgarán beneficios, sustitutivos ni la suspensión de la pena de prisión, aún en el caso de delincuentes primarios, cuando se trate de delitos de:

[...]

V. Secuestro;

[...]"

49. El artículo 73, fracción XXI, constitucional que se aduce violado, establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JULIO DE 2015)

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

(REFORMADO, D.O.F. 2 DE JULIO DE 2015)

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

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

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; [...]"

50. Cabe señalar que esta disposición ha sido modificada por última ocasión mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por lo que es a la luz de este texto que deben estudiarse los conceptos de invalidez, de conformidad con el criterio jurisprudencial P./ J. 12/2002, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER".
51. Ahora bien, la Constitución General, en el inciso a) del citado texto, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes generales en las materias de secuestro y de trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, y será en estas leyes en que se distribuyan las competencias y formas de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios.
52. Por tanto, si bien como aduce el Gobernador del Estado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, la materia penal es concurrente entre los Estados y la Federación, lo cierto es que en el caso concreto, por disposición expresa será el Congreso de la Unión, el que mediante una Ley General establecerá las facultades de cada uno de los niveles de gobierno en la materia concreta de secuestro.
53. Para efecto de estudiar los conceptos de invalidez planteados, cabe señalar que respecto de la competencia para legislar en materia de secuestro, este Tribunal ya se ha pronunciado al analizar normas de diversos Estados, y ha sostenido que la intención de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, fue crear homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de este delito, para combatirlo con mayor eficacia.

54. Se trata de una habilitación constitucional 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.
55. Así, el precepto constitucional en cita debe entenderse en el sentido de que corresponde al Congreso de la Unión emitir una ley general en materia de secuestro, en la que puede regular cualquier aspecto de ese delito con la finalidad de crear homogeneidad en su regulación que facilite su investigación, persecución y sanción, pero en todo caso debe establecer, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.
56. En congruencia con esa finalidad constitucional, una vez emitida la ley general en materia de secuestro, las entidades federativas tienen vedado legislar cualquier aspecto ya regulado por ella, aunque en aquellas cuestiones no previstas en la ley general, no existe, en principio, una prohibición constitucional para que los Estados ejerciten su facultad legislativa, siempre y cuando no vulnere la finalidad constitucional que justifica la emisión de esa ley general.
57. En este sentido, la Ley General en materia de secuestro concreta la habilitación constitucional mencionada, establece los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro, previsto en el propio ordenamiento.
58. El artículo 23 prevé, por exclusión, los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro, previsto en el propio ordenamiento. Al respecto, señala que los delitos previstos en dicha ley se prevenirán, 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. Fuera de esos casos, serán competentes las autoridades del fuero común.
59. Por lo que hace a las disposiciones aplicables para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento, el artículo 2 prevé que 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.
60. Por su parte, el artículo 19 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, establece que los sentenciados por el delito de secuestro no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena.
61. Asimismo, prevé una excepción a esa regla general, pues quienes colaboren proporcionando a la autoridad datos fehacientes o suficientes elementos de convicción para la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada o de bandas dedicadas al secuestro, así como para la localización y liberación de las víctimas; sí tendrán derecho a los beneficios citados siempre que concurran las condiciones enumeradas en esa disposición.
62. Como se advierte de las disposiciones citadas, en materia de secuestro, los Estados tenían competencia en ciertos supuestos para perseguir los delitos y llevar los procesos, hipótesis en las cuales, sus códigos procesales resultaban aplicables, por tanto, podían establecer reglas adjetivas, pues serán las que apliquen cuando se trate de la comisión de delitos de su competencia.
63. No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, el cual prevé que el Congreso de la Unión expedirá la Ley General en materia de secuestro, que establecerá como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la competencia legislativa de las entidades federativas no incluye los aspectos que esa norma reservó a la Federación, por lo que los Estados sólo están en posibilidad de normar aspectos que no hubieren sido previstos en la citada Ley General.
64. Cabe aclarar que dicha potestad legislativa de los Estados, en lo tocante al aspecto procesal, ha sido eliminada con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, conforme con la cual corresponde al Congreso de la Unión expedir la legislación única que regirá en toda la República en materia procedimental penal, por lo que a partir de ella las entidades únicamente pueden continuar aplicando las normas que en ese momento se encontraran vigentes.

65. Ahora, de acuerdo con el marco normativo sentado, resulta fundado el concepto de invalidez en tanto que el artículo impugnado prevé que tratándose del delito de secuestro, los condenados no tendrán derecho a beneficios, sustitutivos ni a la suspensión de la pena de prisión, aún en el caso de primodelincuentes.
66. Así, es claro que el Congreso del Estado de México invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar respecto de cuestiones substantivas sobre el delito de secuestro que se encuentran previstas en la propia Ley General de la materia, específicamente, las relativas a la ejecución de la pena del delito de secuestro y los beneficios aplicables, por lo que ha lugar a declarar la invalidez del artículo 69, fracción V, del Código Penal del Estado de México, en la porción normativa que dice: "secuestro".
67. **Invalidez indirecta de otra norma.** Y con fundamento en los artículos 73 y 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la jurisprudencia que se cita en seguida, en vía de consecuencia también debe declararse la invalidez de la porción normativa del artículo 58 del Código Penal del Estado de México que se refiere al secuestro, pues no obstante que no fue impugnada, su invalidez deriva indirectamente, con base en el criterio material u horizontal, de la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, porque contiene una norma penal que regula la concesión de un beneficio en determinados casos y, por ello, a raíz de la declaratoria de inconstitucionalidad ya no tiene razón de ser; por lo que es inconstitucional.
68. El contenido de la porción normativa en cuestión está resaltado con negritas y es el siguiente:

"Artículo 58.- Si se trata de un delincuente primario, de escaso desarrollo intelectual, de indigente situación económica y de mínima peligrosidad, podrá el órgano jurisdiccional, en el momento de dictar sentencia, reducir hasta la mitad de la pena que le correspondería conforme a este Código.

(REFORMADO, G.G. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2011)

Si el inculpado al rendir su declaración en la audiencia de juicio confiesa espontánea, lisa y llanamente los hechos que se le imputan, el juzgador reducirá en un tercio la pena que le correspondería conforme a este Código. Este beneficio no se aplicará a quien se sujete al procedimiento abreviado.

(REFORMADO, G.G. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2011)

Si el inculpado de un delito patrimonial, paga espontáneamente la reparación del daño antes de que concluya la audiencia de juicio, el órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias especiales del hecho, podrá reducir hasta en una mitad la pena.

(REFORMADO, G.G. 15 DE DICIEMBRE DE 2014)

La reducción a que se refiere este artículo no se concederá en delitos de extorsión, secuestro, lesiones que se infirieran a menores, incapaces o pupilos por quien ejerza la patria potestad, tutela o custodia, o por un integrante de su núcleo familiar, homicidio doloso con modificativas que lo califiquen o lo agraven, violación y robo que ocasione la muerte."

69. En efecto, este Tribunal Pleno ha sostenido la existencia de diversos criterios para declarar la invalidez indirecta de normas, y en el caso, es aplicable el criterio material u horizontal²⁰:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. *Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de "invalidación directa", en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de "invalidación indirecta", en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se*

²⁰ Época: Novena Época, Registro: 164820, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Abril de 2010, Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 53/2010, Página: 1564

extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la "remisión expresa", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.

70. Extensión de la declaratoria de invalidez. Por último, dado que es criterio mayoritario de este Tribunal Pleno que también por extensión debe declararse la invalidez de todos aquellos preceptos que actualicen el mismo vicio de inconstitucionalidad que el impugnado, entonces, lo procedente es declarar también la invalidez del artículo 9, exclusivamente en la porción normativa relativa al delito de "...secuestro, señalado por el artículo 259", así como los artículos 259, 260 y 261, todos del Código Penal del Estado de México, pues no obstante que no fueron impugnados, contienen normas penales que regulan aspectos del delito de secuestro, como los tipos respectivos o la calificación de ese delito como grave, por lo que *son inconstitucionales*.

71. *El contenido de las normas citadas es el siguiente:*

*"Artículo 9.- Se califican como delitos graves para todos los efectos legales: el cometido por conductores de vehículos de motor, indicado en el artículo 61 segundo párrafo, fracciones I, II, III y V; el de rebelión, previsto en los artículos 107 último párrafo, 108 primer y tercer párrafos y 110; el de sedición, señalado en el artículo 113 segundo párrafo; el de cohecho, previsto en los artículos 129 y 130 en términos del párrafo segundo del artículo 131, si es cometido por elementos de cuerpos policíacos o servidores de seguridad pública; el de abuso de autoridad, contenido en los artículos 136 fracciones V, X y 137 fracción II; el de peculado, señalado en el artículo 140 fracción II; el de prestación ilícita del servicio público de transporte de pasajeros, señalado en el artículo 148 párrafo segundo; el de encubrimiento, previsto en el artículo 152 párrafo segundo: el de falso testimonio, contenido en las fracciones III y IV del artículo 156, el de evasión a que se refiere el artículo 160; el artículo 167; el que se refiere a la falsificación y utilización indebida de títulos al portador, documentos de crédito público y documentos relativos al crédito señalado en el artículo 174; el delito de usurpación de funciones públicas o de profesiones, previsto en el artículo 176 penúltimo párrafo; el de uso indebido de uniformes, insignias, distinciones o condecoraciones previsto en el artículo 177; el de delincuencia organizada, previsto en el artículo 178; los delitos cometidos por fraccionadores, señalados en el artículo 189; el de ataques a las vías de comunicación y transporte, contenido en los artículos 193 tercer párrafo y 195; el que se comete en contra de las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho, establecidos en el artículo 204 y 205; los contemplados con la utilización de imágenes y/o voz de personas menores de edad o personas que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho para la pornografía, establecidos en el artículo 206; el de lenocinio, previsto en los artículos 209 y 209 Bis; el Tráfico de Menores, contemplado en el artículo 219; el de cremación de cadáver señalado en el artículo 225; el cometido en contra de los productos de los montes o bosques, señalado en los párrafos segundo y tercero, fracciones I, II y III del artículo 229; el deterioro de área natural protegida, previsto en el artículo 230; el de lesiones, que señala el artículo 238 fracción V; el de homicidio, contenido en el artículo 241; **el de secuestro, señalado por el artículo 259**; el de privación de la libertad de menor de edad, previsto en el artículo 262 primer párrafo; el de extorsión contenido en el último párrafo del artículo 266; el asalto a una población a que se refiere el artículo 267; el de trata de personas, contemplado en el artículo 268 Bis; el de abuso sexual, señalado en el artículo 270; el*

de violación, señalado por los artículos 273 y 274; el de feminicidio, previsto en el artículo 281; el de robo, contenido en los artículos 290 fracciones I en su tercer párrafo, II, III, IV, V, XVI y XVII y 292; el de abigeato, señalado en los artículos 297 fracciones II y III, 298 fracción II, y 299 fracciones I y IV; el de despojo, a que se refiere el artículo 308, en su fracción III, párrafos tercero y cuarto y el de daño en los bienes, señalado en el artículo 311 y en su caso, su comisión en grado de tentativa como lo establece este Código y los previstos en las leyes especiales cuando la pena máxima exceda de diez años de prisión.

[...]

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.G. 10 DE AGOSTO DE 2004)

Artículo 259.- Al que por cualquier medio prive a otro de la libertad, con el fin de obtener rescate o causar daños o perjuicios al secuestrado o a otra persona relacionada con éste, se le impondrá de treinta a sesenta años de prisión y de setecientos a cinco mil días multa.

La pena señalada en el párrafo anterior se atenuará o agravará en los términos de las siguientes fracciones:

(REFORMADA, G.G. 10 DE AGOSTO DE 2004)

I. Al que sin haber recibido rescate pusiere espontáneamente en libertad al secuestrado antes de cuarenta y ocho horas, cuando no le haya causado ningún daño o perjuicio, ni a la persona relacionada con éste, se le impondrán de dos a seis años de prisión y de cien a mil días multa;

(REFORMADA, G.G. 10 DE AGOSTO DE 2004)

II. Al que sin haber recibido rescate pusiese espontáneamente en libertad al secuestrado antes de cinco días, cuando le haya causado lesiones de las previstas en la fracción I del artículo 237, se le impondrán de tres a diez años de prisión y de ciento cincuenta a mil quinientos días multa;

(REFORMADA, G.G. 10 DE AGOSTO DE 2004)

III. Al que sin haber recibido rescate pusiere espontáneamente en libertad al secuestrado antes de cinco días, cuando le haya causado lesiones de las previstas en la fracción II del artículo 238, se le impondrán de ocho a veinte años de prisión y de doscientos a dos mil días multa;

(REFORMADA, G.G. 10 DE AGOSTO DE 2004)

IV. Al que sin haber recibido rescate pusiere espontáneamente en libertad al secuestrado antes de cinco días, cuando le haya causado lesiones de las previstas en la fracción III del artículo 238 o de las que pusieren en peligro la vida, se le impondrán de quince a treinta años de prisión y de doscientos cincuenta a tres mil días multa;

(REFORMADA, G.G. 10 DE AGOSTO DE 2004)

V. Se impondrán de cuarenta a setenta años de prisión y de setecientos a cinco mil días multa:

a) Cuando con motivo del secuestro se cause la muerte o falleciera el secuestrado, y

b) Cuando se cause la muerte a personas relacionadas con el secuestro.

(REFORMADA, G.G. 10 DE AGOSTO DE 2004)

VI. Al que solicite u obligue al secuestrado a retirar dinero de los cajeros electrónicos y/o de cualquier cuenta bancaria a la que este tenga acceso se le impondrá de treinta y cinco a cincuenta años de prisión y de setecientos a dos mil días multa.

Se equipara al secuestro, al que detenga en calidad de rehén a una persona y amenace con privarla de la vida o con causarle un daño, sea a aquélla o a terceros, para obligar a la autoridad a realizar o dejar de realizar un acto de cualquier naturaleza; en tal caso se impondrán las penas señaladas en este artículo.

(REFORMADO, G.G. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2011)

Cuando en la comisión de este delito participe un elemento perteneciente a una corporación policiaca se agravará la pena en una mitad más de la que le corresponda, destitución e inhabilitación de diez a veinte años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos.

Siendo el secuestro un delito de los que se persiguen de oficio, la autoridad tendrá en todos los casos la obligación de intervenir en la investigación de los hechos y persecución del inculpado, tan pronto como tenga conocimiento del ilícito y aun cuando el ofendido o sus familiares se opongan a ello o no presenten denuncia formal. A los servidores públicos que teniendo el deber de hacerlo, no procedan en los términos de esta disposición, se les impondrán de tres meses a tres años de prisión y de treinta a cien días multa.

Artículo 260.- A quien simule encontrarse secuestrado con amenaza de su vida o daño a su persona con el propósito de obtener rescate o con la intención de que la autoridad o un particular realice o deje de realizar un acto cualquiera, se le impondrán de cuatro a diez años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.

La misma pena se aplicará a cualquiera que participe en la comisión de este delito.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, G.G. 10 DE AGOSTO DE 2004)

Artículo 261.- A quien en relación con las conductas sancionadas por este capítulo y fuera de las causas de exclusión del delito y de la responsabilidad penal, se le impondrán de cinco a veinte años de prisión y de sesenta a mil quinientos días multa, cuando:

I. Actúe como intermediario en las negociaciones del rescate, sin el acuerdo de quienes representen o gestionen en favor de la víctima;

II. Colabore en la difusión pública de las pretensiones o mensajes de los secuestradores, fuera del estricto derecho a la información;

(REFORMADA, G.G. 10 DE AGOSTO DE 2004)

III. Actúe con fines de lucro, como asesor o intermediario de quienes representen o gestionen en favor de la víctima;

IV. Aconseje no presentar la denuncia del secuestro cometido o bien no colaborar u obstruir la actuación de las autoridades;

V. Intimide a la víctima, a sus familiares, a sus representantes o gestores, durante o después del secuestro para que no colaboren con las autoridades competentes; y

VI. Reciba cualquier pago con motivo de su intervención en el secuestro.

(ADICIONADA, G.G. 10 DE AGOSTO DE 2004)

VII. Actúe como asesor o intermediario de quienes representen o gestionen en favor de la víctima y evite informar o colaborar con la autoridad competente en el conocimiento de la comisión de secuestro.

72. En el entendido de que, respecto del artículo 9, se declara la invalidez *únicamente* de la porción normativa que alude al delito de "...secuestro, señalado por el artículo 259", mientras que el resto de normas (artículos 259, 260 y 261) se declara su invalidez total.

IV. EFECTOS

73. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, la invalidez de la porción normativa que dice "...el de secuestro, señalado por el artículo 259" contenida en el artículo 9; las porciones normativas que dicen "secuestro" contenidas en los artículos 69, fracción V, y 58; y de la totalidad de los artículos 259, 260 y 261 del Código Penal del Estado de México, surtirá efectos retroactivos al veintiocho de febrero de dos mil once, fecha en que entró en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia, teniendo en cuenta el régimen transitorio establecido en la Ley General citada, especialmente los artículos segundo y quinto transitorios que establecen:

“Segundo. Los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor del presente Decreto en materia de delitos previstos en el mismo se seguirán tramitando hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que les dieron origen. Lo mismo se observará respecto de la ejecución de las penas correspondientes.

[...]

Quinto. Las disposiciones relativas a los delitos de secuestro previstas tanto en el Código Penal Federal como en los Códigos Penales locales vigentes hasta la entrada en vigor el (sic) presente Decreto seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia. Asimismo, dichos preceptos seguirán aplicándose a las personas procesadas o sentenciadas por los delitos previstos y sancionados por los mismos artículos.”

- 74.** 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 México.
- 75.** Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de México, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, a los tribunales colegiados especializados en materia penal y unitarios del Segundo Circuito, a los juzgados de distrito en el Estado de México, y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Por lo anterior, este Tribunal Pleno

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 69, fracción V, en la porción normativa “Secuestro”, del Código Penal del Estado de México.

TERCERO. Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 9, en la porción normativa “el de secuestro, señalado por el artículo 259”, 58 párrafo último, en la porción normativa “secuestro”, 259, 260 y 261 del Código Penal del Estado de México.

CUARTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de México, en términos del apartado IV de esta resolución.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de México, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, a los Tribunales Colegiados Especializados en Materia Penal y Unitarios del Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de México, y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

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

En relación con el punto resolutive primero:

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones, en sus partes de la competencia, la legitimación y la procedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con reservas, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales en contra de las consideraciones, respecto del apartado II, relativo a las consideraciones, en su parte de la oportunidad. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez total del artículo 69, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su primera parte, consistente en declarar la invalidez del artículo 69, fracción V, del Código Penal del Estado de México, en la porción normativa “Secuestro”.

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte de la extensión de la declaratoria de invalidez, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 58, párrafo último, en la porción normativa "secuestro", del Código Penal del Estado de México. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte de la extensión de la declaratoria de invalidez, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 9, en la porción normativa "el de secuestro, señalado por el artículo 259", 259, 260 y 261 del Código Penal del Estado de México. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, en cuanto a la invalidez de los artículos 58, párrafo último, en la porción normativa "secuestro", y 69, fracción V, en la porción normativa "Secuestro", del Código Penal del Estado de México. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, en cuanto a la invalidez de los artículos 9, en la porción normativa "el de secuestro, señalado por el artículo 259", 259, 260 y 261 del Código Penal del Estado de México. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de ocho de agosto de dos mil dieciséis por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil dieciséis.

Firman los Ministros Presidente y Ponente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- La Ponente, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de ocho de agosto de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 2/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2016.

En sesión de ocho de agosto de dos mil dieciséis, al conocer de la Acción de Inconstitucionalidad 2/2016, promovida por la Procuradora General de la República, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez del artículo 373 del Código Penal del Estado de Veracruz, reformado por medio del Decreto 296, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veinte de septiembre de dos mil once.

Previamente al análisis del fondo del asunto se abordó lo relativo a las causas de improcedencia y se desestimó la relativa a la extemporaneidad de la acción.

Si bien coincido con la determinación de desestimar la causal respectiva, lo que motiva la emisión del presente voto es establecer mi postura en relación con las razones por las que considero que no es extemporánea la acción.

Al respecto, se precisa que mi criterio no se somete o condiciona a si el precepto que se impugne en la acción de inconstitucionalidad fue objeto de una modificación sustantiva o sustancial o material, sino que, a mi juicio, el aspecto relevante para establecer si se está ante un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es si la disposición fue motivo de una iniciativa y discusión en el proceso legislativo, con independencia del resultado de éste.

Así, el acto legislativo lo produce el sometimiento de la disposición al proceso legislativo, por lo que si en la discusión, como parte de dicho proceso, el legislador consideró dejarlo en la misma forma y publicarlo igual, –para mí– más allá de cuál hubiera sido el cambio o no hubiera habido alguno, el simple hecho de haber sido producto de un proceso legislativo lo convierte en una norma nueva.

En el caso, aun cuando al publicarse el precepto impugnado se reiteró, en lo general, lo relativo a la improcedencia de beneficios tratándose del delito de secuestro, lo cierto es que se adicionó la frase referente a *“aun en el caso de delinquentes primarios”*, en tanto que esta adición es resultado de un nuevo proceso legislativo que se completó, y el tema regulado en dicho artículo fue el objeto principal de ese nuevo proceso legislativo al que fue sometido el precepto impugnado.

Lo anterior se corrobora con lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, en la que se advierte que el tema que se sometió a discusión por parte de los legisladores fue, entre otros aspectos, lo relativo a los casos en los que se restringe el acceso a los sentenciados respecto de los beneficios previstos en ese ordenamiento, que es precisamente el tema que aborda el artículo impugnado.

En ese sentido, coincido también con la propuesta, en lo referente a que la acción fue oportuna, atendiendo a que se impugnó dentro del plazo legal un decreto de reforma a un precepto que fue objeto de un proceso legislativo en el que se puso a discusión el tema contenido en dicho artículo, y el resultado fue una adición a su texto que modificó su contenido.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales.**- 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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales, en la sentencia de ocho de agosto de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 2/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2016

Considero inexacto que se afirme en el párrafo 56 del fallo que “una vez emitida la ley general en materia de secuestro, las entidades federativas tienen vedado legislar cualquier aspecto ya regulado por ella”, dado que, desde el momento en que se reformó el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de definir en una ley general todo lo relacionado con tipos y penas en materia de secuestro, se privó a las entidades federativas de la atribución con que anteriormente contaban para legislar al respecto. Así también, estimo incorrecto que se señale en dicho párrafo que, sobre “aquellas cuestiones no previstas en la ley general, no existe, en principio, una prohibición constitucional para que los Estados ejerciten su facultad legislativa” y, en el párrafo 63, que “los Estados sólo están en posibilidad de normar aspectos que no hubieren sido previstos en la citada Ley General”, pues, para considerar que las entidades federativas tienen competencia para regular algún aspecto en materia de secuestro (distinto de los relacionados con el tipo y la pena), la ley general debe establecerlo así expresamente.

Atentamente

El Ministro **Eduardo Medina Mora I.**- 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 una foja útil, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I., en la sentencia de ocho de agosto de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 2/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2016, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE OCHO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS.

1. Como anuncié en la sesión plenaria respectiva, una vez que el Tribunal Pleno declaró la invalidez indirecta de los artículos 90., en la porción normativa relativa al secuestro, 58, último párrafo, 259, 260 y 261 del Código Penal para el Estado de México, era necesario hacer una precisión en el apartado IV de la ejecutoria, a fin de diferenciar el momento en que debía surtir efectos esa decisión, distinguiéndose entre los dispositivos normativos expedidos con posterioridad a que entrara en vigor la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro –veintiocho de febrero de dos mil once– y los que fueron promulgados con antelación a ello.
2. Por ejemplo, por lo que hace a los numerales 9 y 58 en comento, reformados por decretos publicados en la Gaceta de Gobierno de la indicada entidad federativa el quince y dieciséis de diciembre de dos mil catorce, la citada declaratoria de invalidez debía surtir efectos retroactivos al día en que cada una de las porciones normativas inconstitucionales entró en vigor.
3. En cambio, respecto a los preceptos restantes, es decir, los ordinales 259, 260 y 261 del invocado cuerpo legal, tal declaratoria sí podía ser a partir de la entrada en vigor de la aludida Ley General, en términos de lo establecido en el segundo transitorio de la reforma al inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de nuestra Constitución General, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de mayo de dos mil nueve¹, y segundo y quinto transitorios de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro².

El Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.**- 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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en la sentencia de ocho de agosto de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 2/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

¹ “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”.

² “Segundo. Los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor del presente Decreto en materia de delitos previstos en el mismo se seguirán tramitando hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que les dieron origen. Lo mismo se observará respecto de la ejecución de las penas correspondientes”.

“Quinto. **Las disposiciones relativas a los delitos de secuestro previstas tanto en el Código Penal Federal como en los Códigos Penales locales vigentes hasta la entrada en vigor el (sic) presente Decreto seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia.** Asimismo, dichos preceptos seguirán aplicándose a las personas procesadas o sentenciadas por los delitos previstos y sancionados por los mismos artículos”.