

Resumen:

Competencia federal en materia de secuestro.

[AI 36/2012](#)

Resuelto el 21 de mayo de 2013.

Hechos:

La Procuradora General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del Decreto número 1994, por el que se reforma el artículo 280 BIS y se adiciona el artículo 280 TER, ambos del Código Penal del Estado de Baja California Sur; y se reforma el artículo 148, fracciones I y VI, del Código de Procedimientos Penales del mismo Estado, publicado en el boletín oficial de esa entidad el 16 de mayo de 2012, por ser violatorios de los artículos 16, 73, fracción XXI, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Congreso del Estado de Baja California Sur no es competente para legislar en torno al delito de secuestro.

Sostiene que conforme a la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política, la atribución para legislar en esa materia es exclusiva del Congreso de la Unión, mientras que a las legislaturas locales corresponde únicamente prevenir, perseguir y sancionar este delito, de conformidad con el artículo 40, fracción XVI, de la citada ley.

Criterios:

Para el Tribunal Pleno, la cuestión a dilucidar es si la materia de secuestro está expresamente concedida a la Federación o si, por el contrario, los Estados pueden legislar en esa materia en ejercicio de la competencia genérica en materia penal que les está reservada. Señala que 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 entre la Federación.

De esta manera, el hecho de que el delito de secuestro previsto por el legislador de Baja California Sur se inserte en el ámbito penal, no basta para actualizar la competencia local, pues la Constitución General delega expresamente la facultad de distribuir competencias en materia de secuestro al legislador federal. Igualmente, corresponde al Congreso de la Unión la tipificación y el establecimiento de sanciones en la referida materia, en términos de dicha disposición constitucional, lo que implica que las entidades federativas pueden legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales, siempre que no se trate de conductas que encuadren en la hipótesis del delito de secuestro establecida en la referida Ley General.

Por tanto, para determinar si la facultad de legislar en ese ámbito corresponde a la Federación o a las entidades federativas, debe acudirse directamente a lo dispuesto por la Constitución General, en su artículo 73, fracción XXI. En efecto, la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de secuestro se encuentra establecida directamente por la Constitución General, misma que se reconoce por el artículo 1 de la Ley General en materia de secuestro.

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

Ahora bien, por cuanto hace a la concurrencia para la persecución y sanción de los delitos previstos en la referida ley general, de los artículos 23 y 40 derivan diversas facultades conferidas a las autoridades locales consistentes únicamente en conocer y resolver del delito de secuestro previsto y tipificado en el capítulo II de la Ley General en materia de secuestro, así como ejecutar las sanciones respectivas.

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

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.

Señala el Tribunal Pleno que el objetivo de la reforma que modificó el artículo 73, fracción XXI constitucional fue facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, a fin de crear homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de este delito, para combatirlo con mayor eficacia. Se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los

delitos tipificados en dicha ley, lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente. Así, el precepto constitucional en cita de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella.

Ahora bien, las reglas del artículo 23 de la Ley General en materia de secuestro concretan la habilitación constitucional mencionada, en tanto establecen los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro, previsto en el propio ordenamiento. De dicho precepto no deriva una facultad legislativa ni un deber de incorporación de ese delito en los códigos penales locales, sino por el contrario, en él se ejerce una facultad exclusiva, conferida constitucionalmente al Congreso de la Unión, para legislar respecto de los tipos penales y sanciones en materia de secuestro.

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

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

No es óbice a lo anterior que en el artículo 11 de la Ley General en materia de secuestro, se establezca la pena cuando la víctima del delito de secuestro sea privada de la vida por los autores o partícipes del mismo, pues el precepto invalidado se refiere a un tipo específico de “homicidio doloso”, que no es coincidente con la norma de la ley general, por lo que no puede entenderse como una remisión a aquel precepto. Lo mismo ocurre con la fracción VI, la cual prevé que la calificativa de gravedad se aplica al “secuestro, previsto y sancionado por los artículos 279, 280, 280 Bis y 281 del Código Penal”, los cuales fueron declarados inconstitucionales, por lo que ha lugar a declarar su invalidez en la porción normativa antes transcrita, pues al tratarse de una norma penal, no procede hacer una interpretación conforme.

Como consecuencia de lo decretado, debe hacerse extensiva la invalidez a los artículos 279, 280 y 281, contenidos en el Capítulo II “Secuestro”, todos del Código

Penal, que si bien no fueron impugnados, ni fueron objeto de reforma en el Decreto que se combate, establecen el tipo de secuestro, sus sanciones, así como la pena aplicable cuando se deje espontáneamente en libertad a la víctima; conductas que ya se encuentran previstas y sancionadas en los artículos 9 y 10 de la Ley General.

Por tanto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez de los artículos 280 BIS y 280 TER, ambos del Código Penal del Estado de Baja California Sur; y del artículo 148, fracciones I, párrafo segundo y VI, del Código de Procedimientos Penales del mismo Estado, publicados en el Boletín Oficial de la entidad el 16 de mayo de 2012 y, en vía de consecuencia, la de los artículos 279, 280 y 281, de aquel ordenamiento.