

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2018
Y SU ACUMULADA 17/2018.**

**PROMOVENTES: PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIO:
ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.**

Vo.Bo.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **ocho de octubre de dos mil diecinueve.**

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras. Mediante oficio presentado el veintidós de enero de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Elías Beltrán, quien se ostentó como Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, actuando por ausencia del titular de la **Procuraduría General de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenido en el Decreto 379, publicado en el periódico

oficial de la entidad el jueves veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, señalando como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, al Congreso y Gobernador de la entidad federativa en comento.

Asimismo, por oficio presentado el veintidós de enero de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 42, fracción I, inciso b), 318, fracciones VIII y XVIII, y en vía de consecuencia los numerales 163, 164, 165, 166 y 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado mediante Decreto número 379 por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código referido, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el día veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

Los artículos combatidos establecen lo siguiente:

"Artículo 42.- Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, de una sociedad, corporación o empresa de cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcione, de modo que éste resulte cometido a su nombre, bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos especificados por la ley, decretar en la sentencia las sanciones previstas en este Código, por los tipos penales que el mismo prevé, así como por los señalados en otras leyes, sin perjuicio de la responsabilidad individual por el delito cometido.

Para los efectos de lo previsto en el artículo 422 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a las personas jurídicas se les podrá imponer una o varias de las sanciones previstas en este Código, si hubieran intervenido en la comisión de los siguientes delitos:

I. De los previstos en el presente Código:

[...]

b) **Secuestro**, previsto en los artículos 163 al 167;

[...]".

"Artículo 318. Se impondrán de tres a doce años de prisión y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

[...]

VIII. Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas cometiera violencia, vejaciones, **tratos crueles, inhumanos, degradantes** o insultos a persona alguna.

Este delito se agravará cuando el sujeto pasivo se traten menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres en cualquier etapa del embarazo, por origen étnico o nacional o cuente con alguna discapacidad física;

XVIII. Obligue al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, **la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"**.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. El Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la **Procuraduría General de la República** estimó violados los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, 9, 13, 15, 16 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

✦ **Violación al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional.** En principio, considera que al reformar el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal de Veracruz, se invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al **"legislar el tipo y sanción en materia de secuestro"**.

Ello, ya que con el establecimiento de tal precepto constitucional, el Constituyente Permanente **"estimó necesaria la existencia de una legislación unificada en el tipo y sanción, a nivel nacional en materia de secuestro y determinó que el Congreso de la Unión contaría con la facultad exclusiva para emitir esa legislación"**, a fin de que su implementación en todo el territorio nacional fuera unificada, clara y precisa.

✦ En esta tesitura, resulta claro que, a partir de la entrada en vigor

de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, las legislaturas de los estados, e inclusive la Asamblea de la Ciudad de México, **"se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia de secuestro, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión"**. Ello denota que la descripción típica del delito de secuestro y sanción vigentes **"son las que exclusivamente prevén la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro"**.

De esta manera, el legislador local, al establecer las sanciones a las personas jurídicas por la comisión del delito de secuestro, las previstas en los artículos 163 a 167 del Código Penal de Veracruz, **"invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de secuestro"**, al tiempo que, al remitir las sanciones a los tipos penales del Código Penal de Veracruz, es decir, tipos penales derogados, **"les otorga una nueva vigencia y genera la existencia de una pluralidad de disposiciones en los tipos y sanciones en materia de secuestro"**.

✦ Lo expuesto permite arribar a la conclusión de que el artículo 42, fracción I, inciso b), al establecer a las personas jurídicas las sanciones establecidas en el Código Penal de Veracruz, relativo al tema de secuestro, **"vulnera lo contemplado en el numeral 73, fracción XXI, inciso a), de la CPEUM, debido a que regula una materia que le corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión en la Ley General de Secuestro"**, que establece los tipos penales y las sanciones en la materia.

✦ **Violación al principio de irretroactividad.** El precepto 42, fracción I, inciso b), impugnado, vulnera el principio de irretroactividad de la norma penal contemplado en el artículo 14 de la CPEUM, **"al permitir la aplicación de una sanción a hechos cometidos antes de su vigencia"**.

Ello, ya que el cuatro de mayo de dos mil nueve entró en vigor la

modificación constitucional que otorgaba al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de emitir la Ley General de Secuestro, **"por lo que, desde esa fecha, los estados estaban impedidos para legislar, en tanto se emitiera la ley general"**.

- ✦ Por otra parte, el treinta de noviembre de dos mil diez, se publicó la Ley General de Secuestro, cuyo transitorio segundo establece que **"los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor del decreto 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 respecto a la ejecución de las penas correspondientes.

De esta manera, tenemos que los tipos penales y sanciones en materia de secuestro, contemplados en el Código Penal de Veracruz **"solamente estarán vigentes en los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley General de Secuestro"**. De tal suerte que, la única manera en la que estarían vigentes los tipos y sanciones en el referido código **"sería en los procesos iniciados antes de la entrada en vigor de la ley general, es decir, posterior a esos procesos, solamente se podría aplicar esta disposición en perjuicio de los inculpados"**.

- ✦ Por ello, se considera que la norma impugnada deviene violatoria al principio de irretroactividad, el cual, como se ha dicho, evita disposiciones sancionadoras desfavorables o restrictivas de derechos humanos.
- ✦ **Violación al principio de legalidad.** Finalmente, se estima que el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal del Estado de Veracruz, viola los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, ya que **"provoca incertidumbre entre los operadores jurídicos y los gobernados respecto de cuál sería la conducta que resultaría reprochable"**, esto es, **"si la que encuadra en el tipo previsto y sancionado en la Ley General, o bien, la que se prevé y sanciona en la legislación local"**.

Lo anterior se traduce en un estado de incertidumbre para el

gobernado y el operador, máxime si se consideran las consecuencias jurídicas que puede generar la aplicación de un tipo penal y sanción, indistintamente, **"ya que, por un lado, la Ley General establece una penalidad de 40 a 140 años de prisión y de 1000 a 24000 días multa y, por el otro, la ley local señala la pena de 20 años a vitalicia y multa de 500 a 2000 días"**.

- ✦ Por ello, se estima que la disposición impugnada resulta violatoria de los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** estimó violados los artículos 1, 14, 16 y 20, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5.2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 6, 7 y 8 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura; y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

- ✦ **Violación al principio de legalidad respecto a los delitos de secuestro.** El artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal del Estado de Veracruz, al remitir a los artículos 163 al 167 de dicho Código Penal, para la imposición a las personas jurídicas de las sanciones relativas al delito de secuestro viola los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, **"al prever una *doble tipificación* de los delitos en materia de secuestro, así como al establecer sanciones distintas a las previstas en la Ley General de la materia, que no corresponden con la gravedad del ilícito, señalada por el Congreso de la Unión"**.

Máxime que los elementos que determinan los delitos tipificados en los artículos 163 al 167, a los cuales remite el artículo 42, fracción I, inciso b), impugnado, del Código Penal local, **"comprenden los mismos que están determinados para los**

delitos en materia de secuestro previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos de en materia de Secuestro", Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se traduce **"en una doble regulación de los mismos, y por tanto se vulnera el derecho de humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad"**.

✦ Por tanto, la contravención al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, **"deriva de la distinta regulación de supuestos jurídicos esencialmente iguales"**, como en el caso concreto del tipo señalado en el artículo 42, fracción I, inciso b), en relación con los artículos 163 al 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, y los delitos en materia de secuestro tipificados en la Ley General de la materia.

✦ **Violación al principio de legalidad respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos.** El artículo 318, fracciones VIII y XVIII del Código Penal para el Estado de Veracruz, establece como supuestos del delito de abuso de autoridad **"conductas relativas a los delitos de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes"**, previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes **"constituyendo con ello una doble regulación sobre estos delitos, con una sanción deficiente que no responde a la gravedad del ilícito"**, trasgrediendo con ello los derechos a la seguridad jurídica y reparación integral de las víctimas, previstos en los artículos 14, 16 y 20, Apartado C de la Constitución Federal.

En efecto, los elementos que determinan el delito tipificado en el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, **"comprende los mismos que están determinados para el delito de tortura, tratos crueles, inhumanos, o degradantes previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels,**

Inhumanos o Degradantes, lo cual se traduce en una doble regulación de los mismos".

- ✦ Siendo que, respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos la Constitución Federal **"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 de las mismas"**, precisamente porque desde la Constitución se prevé esta situación estableciendo la viabilidad de emitir una ley general que permita a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos tipificados en ella.

Por tanto, la contravención al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, deriva de la distinta regulación de supuestos jurídicos esencialmente iguales, como en el caso concreto del tipo señalado en el artículo 318, fracciones VII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, y los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes tipificados en la Ley General de la materia.

- ✦ No pasa inadvertido que el Título Décimo Séptimo denominado "Delitos por Hechos de Corrupción" del Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al contemplar el delito de abuso de autoridad, tiene por objeto regular no sólo éste sino otros delitos cometidos por servidores públicos, sin embargo, los contenidos en este Título responden a la protección del bien jurídico "servicio público" y tratándose de los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, se protege eminentemente el bien jurídico de "integridad personal", **"ante esta notoria diferencia no resulta admisible su paralelismo, por lo que no se deben tipificar los mismos hechos con tipos penales distintos, en razón de la especificidad de los**

delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes determinados en la Ley General".

Finalmente, solicita que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, **"también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas"**, por cuestión de efectos, de manera específica se solicita la invalidez en vía de consecuencia **"de los artículos 163, 164, 165, 166 y 167 del Código Penal local"**, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Admisión de la acción de inconstitucionalidad.

Mediante proveídos de veintidós y veintitrés de enero de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, respectivamente, formar y registrar los expedientes relativos a las presentes acciones de inconstitucionalidad, a las que les correspondieron los números **15/2018** –Procuraduría General de la República- y **17/2018** –Comisión Nacional de los Derechos Humanos-, decretó su acumulación atento a que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho el Ministro instructor admitió las acciones referidas, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Informes de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, representado por el Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, señaló:

- ✦ En principio aduce que, lo que el impetrante de la acción de inconstitucionalidad pretende, es dejar sin efectos algo que, en la legislación y entorno local en materia penal, sigue teniendo vigencia, toda vez que los artículos que se impugnan deben seguir aplicándose, lo que haría respetar a su vez el principio *pro persona*.

Es importante hacer énfasis en el sentido de que el artículo 42 impugnado fue reformado en su párrafo primero y segundo, en donde se adicionan también diversas fracciones, lo que se traduce de su lectura en una coordinación y congruencia con las normas generales que a la luz de la reforma penal se han dado en materia de secuestro, asimismo, el Código Nacional de Procedimientos Penales.

- ✦ Aunado a lo anterior, lo que el promovente de la acción de inconstitucionalidad busca es declarar la inconstitucionalidad de los artículos a los que remite el artículo 42, fracción I, inciso b), impugnado, a saber, 163 a 167 del mismo Código Penal, preceptos normativos que en ningún momento fueron reformados o adicionados, lo que implica que no se ha configurado un nuevo acto legislativo y, que por otro lado se atiende lo previsto por el artículo transitorio quinto de la Ley General antes referida.

Por lo que respecta al artículo 318, fracciones VII y XVIII adicionadas e impugnadas, *se traducen en la armonización de las mismas con relación a la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, por lo que no existe doble tipificación de delito alguno, ya que, por lo que corresponde a

la sanción, ésta deriva en un alcance distinto.

Con relación a la presente acción el **Poder Legislativo del Estado de Veracruz**, representado por la Presidenta de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, señaló:

- ✦ En principio aduce que el Decreto 379 que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Veracruz, se realizó de conformidad con lo previsto en los artículos 35 y 36 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, esto es, *respetando las formalidades esenciales del procedimiento legislativo previsto en los numerales antes citados*.

Precisado lo anterior, señala que en el Estado de Veracruz el tipo penal de secuestro se encuentra regulado desde antes que existiera la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro del año dos mil diez, en ese contexto, el delito de secuestro se *sanciona de conformidad con lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la ley general que rige actualmente la materia*.

- ✦ En ese tenor, resulta legal que en el Estado de Veracruz aún exista el tipo penal de secuestro, en atención a que la sanción que se imponga *dependerá de la temporalidad y el momento en el cual se haya ejecutado la conducta punible*, razón por la cual no se puede decretar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, pues la propia ley especial prevé la existencia de la doble regulación del delito de secuestro.

Es decir, resulta legalmente posible que subsistan a la vez *la tipificación y sanción del delito de secuestro en la ley general, así como la del Código Penal del Estado de Veracruz*, pues el legislador federal nunca buscó la erradicación de la sanción que se aplica en los Códigos Penales de las entidades federativas, lo único que buscó a partir del Decreto de 30 de

noviembre del año 2010, fue que a *partir de esa fecha los delitos en materia de secuestro se sancionaran conforme a la nueva Ley*, dejando la facultad para los entes investigadores y juzgadores de los Estados para aplicar las sanciones que aún existan en las legislaciones penales en los Estados, cuando esas conductas se hayan cometido hasta antes de la entrada en vigor del citado decreto.

- ✦ Finalmente, por lo que hace a los delitos *de tortura y tratos crueles e inhumanos*, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo al artículo tercero transitorio de la ley general en la materia, las entidades federativas contaban con el término de 180 días para armonizar la ley de acuerdo a la tipificación que se le deberá dar a los estados y así mismo crear las facultades para los entes que velaran y aplicarán la ley especial, en ese contexto el Estado de Veracruz, *cuando crea los delitos por hechos de corrupción, lo hace para la efectiva aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción*.

Bajo esa perspectiva el legislador al crear y determinar cuáles son las sanciones que se deberán aplicar a los servidores públicos en materia de tortura *no transgredió ninguna disposición constitucional*, pues el legislador *aún contaba con el término para hacer una armonización de la ley para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*.

QUINTO. Cierre de Instrucción. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos g) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 42, fracción I, inciso b), y 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenidos en el Decreto 379, publicado en el periódico oficial de la entidad el jueves veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, señalando como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, al Congreso y Gobernador de la entidad federativa en comento.

SEGUNDO. Oportunidad. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá **"de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución"**, las cuales **"podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma"** impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"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".

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz **el jueves veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el viernes veintidós de diciembre y concluyó el domingo veintiuno de enero de dos mil dieciocho. Sin embargo, al ser inhábil el día en que feneció tal plazo, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, a saber, el **lunes veintidós de enero de dos mil dieciocho**.

En ese contexto, debe precisarse que las demandas relativas a las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, el **lunes veintidós de enero de dos mil dieciocho**, por lo que su interposición resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. La legitimación de los promoventes se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

1. De la Procuraduría General de la República. La acción de inconstitucionalidad promovida fue signada por Alberto Elías Beltrán, en su carácter de **Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de dicha Procuraduría**, lo que acredita con copia certificada de su designación en ese cargo por el Presidente de la República.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 137 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, prevé que "**durante las ausencias del Procurador**", el despacho y resolución de los asuntos "**estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales [...]**"; de ahí que el referido subprocurador cuenta con la facultad jurídica para promover la presente acción en ausencia del Procurador General de la República.

Asimismo, el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

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

[...]

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

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

[...]

i) **El Fiscal General de la República** respecto de leyes federales y de **las entidades federativas, en materia penal y procesal penal**, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones".

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, el **Procurador**

General de la República cuenta con legitimación necesaria para hacerlo¹.

2. De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Suscribe la demanda **Luís Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de tal Comisión, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Senado de la República.

De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos², el Presidente de ese órgano autónomo constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida comisión y para **"[p]romover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte"**.

Por lo que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Código Penal para el Estado de Veracruz, es dable sostener que el Presidente de la Comisión Nacional de los

¹ ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADAS EL 10 DE FEBRERO DE 2014 EN EL D.O.F.

[...]

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

² **"Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y..."

Derechos Humanos, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el presente medio de control de constitucionalidad.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La

Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal"³.

CUARTO. Causas de improcedencia. En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

QUINTO. Estudio. De los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión y Procuraduría accionantes, se advierte que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar:

- (1)** Si el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, invade la esfera de atribuciones legislativas del Congreso de la Unión; vulnera el principio de irretroactividad de la ley; y transgrede el principio de seguridad jurídica; y
- (2)** Si el artículo 318, fracciones VIII y XVIII del citado código penal, es contrario al principio de legalidad.

1. Análisis de la regularidad constitucional del artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado de Veracruz. Como se desprende de los planteamientos expuestos tanto por la Procuraduría General de la República, como por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son tres las razones por las que se estima que debe invalidarse el precepto normativo citado al rubro, a saber:

³ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV. Mayo de 2007. Página: 1513.

- (I) Porque invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión, respecto a la regulación del tipo y la sanción del delito de secuestro, en términos del precepto 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- (II) Porque vulnera el principio de legalidad, al prever una doble tipificación de los delitos en materia de secuestro, así como al establecer sanciones distintas a las previstas en la Ley General de la materia; y
- (III) Finalmente, porque contraría el principio de irretroactividad de la ley, al permitir la aplicación de una sanción a hechos cometidos antes de su vigencia.

1.1. Vulneración a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia del delito de secuestro. Como se ha expuesto, la Procuraduría General de la República plantea que resulta inconstitucional el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal del Estado de Veracruz, ya que el legislador local invadió la esfera de competencias del Congreso de la Unión, establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al **"legislar el tipo y sanción en materia de secuestro"**.

Siendo que, a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Federal, las legislaturas de los estados, e inclusive la Asamblea de la Ciudad de México, **"se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia de secuestro, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión"**. Ello denota que la descripción típica del delito de secuestro y sanción vigentes **"son las que exclusivamente prevén la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro"**.

A juicio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el anterior motivo de disenso resulta **fundado** y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno en principio, tener en cuenta el sistema de competencias que rige en materia de secuestro y, posteriormente, se determinará lo relativo al desapego de la norma impugnada a dicho sistema competencial.

1.1.1. Sistema de distribución competencial en materia de secuestro. Este Alto Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **25/2011**, **36/2012** y **56/2012**, se pronunció en el sentido de que, conforme a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, **"corresponde exclusivamente a la Federación legislar en materia de secuestro, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones"**.

Las consideraciones que al respecto sostuvo este Tribunal Pleno sobre el tema, esencialmente fueron las siguientes:

- ✦ 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 constitucional⁴ otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general en materia de secuestro,**

⁴ **"Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal 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;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas 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".

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 en general, se inserte en el ámbito penal, no basta para actualizar la competencia local", pues la Constitución Federal delega expresamente la facultad de distribuir competencias en materia de secuestro al legislador federal.

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

Por tanto, la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de secuestro se encuentra establecida directamente por la Constitución Federal, misma que se reconoce por el artículo 1 de la Ley General en materia de secuestro⁵. Asimismo, dicha ley, en su artículo 2 establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro⁶. De este modo, **"corresponde a la misma ley general establecer los tipos y punibilidades en**

⁵ **"Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de secuestro. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Para ello la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de esta Ley.

Los Poderes Judiciales de la Federación y de las Entidades Federativas ordenarán de oficio el desahogo de las pruebas que consideren necesarias, así como todas las medidas que sirvan para mejor proveer, de conformidad con las circunstancias que se aprecien durante el desarrollo de los procesos penales de su competencia, privilegiando y garantizando en todo caso la libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas y ofendidos de los delitos previstos en el presente ordenamiento."

⁶ **"Artículo 2.** Esta Ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados.

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

materia de secuestro", tal como lo regula en la fracción I, incisos b) y d), del artículo 97.

- ✦ 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 comprende⁸: la coordinación a través del

⁷ **"Artículo 9.** Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

I. De veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

- a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;
- b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;
- c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o
- d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten."

⁸ "Artículo 21. Las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno se coordinarán a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

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

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

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

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

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

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

VII. Observar las demás obligaciones establecidas en otros ordenamientos."

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

"Artículo 23. Los delitos previstos en esta Ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo.

En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común.

Si de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprende la comisión de alguno de los contemplados en esta Ley, el Ministerio Público del fuero común deberá, a través del acuerdo respectivo, desglosar la averiguación previa correspondiente precisando las constancias o las actuaciones realizadas.

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 la investigación,
persecución y sanción de ese delito.

Por cuanto hace a la concurrencia para la persecución y sanción de los delitos previstos en la referida ley general, los artículos 23 y 40 prevén diversas facultades conferidas a las autoridades locales **"consistentes únicamente en conocer y resolver del delito de secuestro previsto y tipificado en el capítulo II de la Ley General en materia de secuestro, así como ejecutar las sanciones respectivas"**. Esta competencia no conlleva facultades legislativas para la tipificación del delito de secuestro a nivel local⁹.

Las actuaciones que formen parte del desglose no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado la legislación adjetiva del fuero común y con posterioridad el Código Federal de Procedimientos Penales.

Si de las diligencias practicadas en la investigación de los delitos contemplados en esta Ley se desprende la comisión de alguno diferente del fuero común, el Ministerio Público deberá, a través del acuerdo correspondiente, desglosar la averiguación y remitirla al competente, por razón de fuero o materia. En el acuerdo respectivo se precisarán las constancias o actuaciones, mismas que no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado el Código Federal de Procedimientos Penales y, con posterioridad, la legislación adjetiva del fuero común.

Si el delito produce efectos en dos o más entidades federativas será competente la autoridad investigadora de cualquiera de éstas. El ejercicio de la acción penal corresponderá a la que prevenga.

(...)"

⁹ **"Artículo 40.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las disposiciones de esta Ley, las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno y las Procuradurías de Justicia de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública, deberán coordinarse para:

- I. Cumplir con los objetivos y fines de esta Ley;
- II. Diseñar, proponer e impulsar políticas de apoyo, protección y respaldo a las víctimas y sus familiares;
- III. Elaborar y realizar políticas de prevención social, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley;
- IV. Formular políticas integrales sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias para el combate de las conductas previstas en la presente Ley;
- V. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones contra las conductas previstas en la presente Ley;
- VI. Distribuir, a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública y prevención, investigación y persecución de las conductas previstas en la presente Ley;
- VII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica para el combate de las conductas previstas en la presente Ley;
- VIII. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones policiales y de procuración de justicia para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley;
- IX. Crear órganos especializados para el combate de las conductas previstas en la presente Ley, compuestos por diferentes áreas institucionales y que puedan interactuar entre sí, de conformidad con los protocolos que al efecto emita el Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- X. Regular la participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evaluación de las políticas de prevención de las conductas previstas en la presente Ley, así como de las

- ✦ Por tanto, **"la potestad de tipificar el ilícito de secuestro, corresponde exclusivamente a la Federación"**, en ejercicio de sus facultades en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, correspondiendo a las entidades federativas únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de sus sanciones, conforme al señalado artículo 23.

Del artículo 23 de la Ley General en materia de secuestro, **"no deriva una facultad legislativa ni un deber de incorporación de ese delito en los códigos penales locales"**, ya que esta norma lo que establece son los supuestos en los que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro previsto en la citada ley general.

- ✦ El objetivo de la reforma que modificó el artículo 73, fracción XXI constitucional **"fue facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, a fin de crear una homogeneidad en su regulación para facilitar la**

instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De este modo, la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con el delito de secuestro, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales"**, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 4/2014 (10a.) intitulada: **"SECUESTRO. LOS ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN XI, PÁRRAFOS ANTEPENÚLTIMO Y ÚLTIMO, 317, PÁRRAFO SEGUNDO, 318, PÁRRAFO SEGUNDO Y 319, EN LA PARTE QUE ESTABLECE 'SALVO QUE UNO DE LOS HECHOS SEA TIPIFICADO COMO DE SECUESTRO, EN CUALQUIERA DE SUS VARIABLES O MODALIDADES, PUESTO QUE EN ESTE CASO NO OPERA LA PRESCRIPCIÓN', DE LA LEGISLACIÓN PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 22 DE MAYO DE 2013)"**¹⁰.

Asimismo, el anterior criterio fue reiterado al resolver la acción de inconstitucionalidad **54/2012**, en la cual se precisó que el legislador del Estado de Colima, al calificar como delitos graves el *secuestro*, *secuestro exprés* y *la tentativa de secuestro*, incurrió en una invasión a

¹⁰ Consultable en la Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3. Febrero de 2014. Tomo I. Página: 236. Décima Época.

la esfera de facultades del Congreso de la Unión, "pues el legislador local es incompetente para legislar en dichas materias, al haber quedado éstas reservadas exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, publicadas el cuatro de mayo de dos mil nueve".

Del anterior precedente se emitieron las jurisprudencias P./J. 25/2014 (10a.) y P./J. 27/2014 (10a.) que se leen, respectivamente bajo los rubros siguientes:

"DELITOS GRAVES EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO PENAL PARA ESA ENTIDAD QUE LOS PREVE EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y DE SECUESTRO, EN SU TEXTO DERIVADO DEL DECRETO No. 598, INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2012)"¹¹.

"SECUESTRO EXPRES EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 199 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA ESA ENTIDAD, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO No. 598, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2012, VIGENTE HASTA EL 11 DE NOVIEMBRE DE 2013, INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN"¹².

1.1.2. Inconstitucionalidad del artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado de Veracruz. Una vez examinado el sistema de competencias que rige en el orden jurídico mexicano respecto al delito de secuestro, procede examinar si el enunciado normativo cuya invalidez se demanda, resulta apegado a tal marco competencial.

Al respecto, se estima oportuno citar el aludido precepto normativo:

¹¹ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5. Abril de 2014. Tomo I Materia(s): Constitucional. Página: 405. Décima Época.

¹² Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5. Abril de 2014. Tomo I. Página: 408. Décima Época.

"Artículo 42.- Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, de una sociedad, corporación o empresa de cualquier clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcione, de modo que éste resulte cometido a su nombre, bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos especificados por la ley, decretar en la sentencia las sanciones previstas en este Código, por los tipos penales que el mismo prevé, así como por los señalados en otras leyes, sin perjuicio de la responsabilidad individual por el delito cometido.

Para los efectos de lo previsto en el artículo 422 del Código Nacional de Procedimientos Penales, **a las personas jurídicas se les podrá imponer una o varias de las sanciones previstas en este Código, si hubieran intervenido en la comisión de los siguientes delitos:**

II. De los previstos en el presente Código:

[...]

b) Secuestro, previsto en los artículos 163 al 167".

De la anterior cita se desprende que el legislador de Veracruz precisó que a las personas jurídicas –salvo las personas morales oficiales–, se les podrá imponer una o varias sanciones previstas en el propio Código Penal local, si hubiesen intervenido en la comisión del delito de "[s]ecuestro" al que se refieren los preceptos 163 a 167 del mismo ordenamiento legal, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 163.- A quien prive de su libertad a otro, se le sancionará:

I. Con veinte a cincuenta años de prisión y multa hasta de mil días de salario, cuando se pretenda:

a). Obtener rescate;

b). Causar daño o perjuicio al secuestrado, o a terceros relacionados con el secuestrado; o

c). Que la autoridad haga o deje de hacer un acto de cualquier índole.

II. La prisión será de treinta años a vitalicia cuando:

a). La víctima del delito sea mujer, menor de edad, mayor de sesenta años o por cualquier causa no pueda resistir el ilícito; padezca alguna enfermedad que requiera el suministro de medicamentos o de tratamiento médico que no deba de ser suspendido.

b). El sujeto activo del delito sea o haya sido, o se ostente sin serlo, integrante de alguna institución policial o servidor público en alguna de las áreas de prevención o persecución de delitos, administración de justicia o readaptación social; o tenga alguna relación de confianza, laboral, de parentesco o de negocios con la víctima o con sus familiares; cometa el delito en pandilla o asociación delictuosa o con la intervención de inimputables, o mutile el cuerpo de la víctima.

III. La prisión **será de cincuenta años a vitalicia** cuando se prive de la vida a la víctima del delito.

A los sentenciados por el delito de secuestro previsto en este artículo no se les concederán los beneficios comprendidos en la Ley de Ejecución de Sanciones para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y su tratamiento o internamiento penitenciario se ajustará estrictamente a lo que dicho ordenamiento disponga en el caso específico de la comisión de este ilícito.

Artículo 163 Bis.- Comete el delito de privación de la libertad **en su modalidad de secuestro exprés**, el que disponga de otro reteniéndolo sin su consentimiento el tiempo estrictamente indispensable para cometer los delitos de robo, extorsión, o para obtener algún beneficio económico.

Se le impondrán de **veinte a cuarenta años de prisión y multa de quinientos a dos mil días de salario mínimo**, sin perjuicio de las penas que corresponden por los delitos de robo u extorsión y las reglas de aplicación de concurso para la imposición de sanciones.

La pena contemplada en el párrafo que antecede, se le impondrá a quien realice la privación de la libertad a través de una detención en calidad de rehén a una persona amenazándola con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera.

Artículo 164.- Si el secuestrador **libera espontáneamente a la víctima dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la privación de su libertad, sin causarle daño y sin haber satisfecho ninguna de las pretensiones a que se refiere el artículo 163 de este Código**, se le impondrán de **ocho a quince años de prisión y multa de cien a trescientos días de salario**.

Artículo 165.- Se impondrán de **cinco a doce años de prisión y multa hasta de cien días de salario a quien:**

I. Intervenga, con fines lucrativos, **como asesor de los familiares o de quienes gestionen legítimamente a favor de la víctima, y evite informar o colaborar con la autoridad competente** en el conocimiento de la comisión del secuestro; o

II. Intimide a los familiares de la víctima o a sus gestores para no colaborar con las autoridades competentes.

Artículo 166.- Se impondrán de uno a ocho años de prisión y multa hasta de quinientos días de salario a quien:

I. Actúe como intermediario en las negociaciones del rescate sin el acuerdo de los familiares o de quienes gestionen legítimamente a favor de la víctima;

II. Proporcione o difunda información confidencial; o

III. Aconseje o disuada para no presentar la denuncia del secuestro cometido o para no informar o no colaborar con la autoridad competente en el conocimiento de la comisión del secuestro.

Artículo 167.- A quien simule hallarse privado de su libertad bajo amenaza de muerte o daño a su persona, con el fin de obtener rescate, o con el propósito de que la autoridad o un particular lleve o no a cabo un acto cualquiera, se le impondrán de cuatro a ocho años de prisión y multa de cien a quinientos días de salario. Las mismas sanciones se aplicarán a quien preste ayuda para la comisión de este delito".

Conforme a la estructura jurídica de la norma impugnada acabada de examinar, este Alto Tribunal colige que el legislador local, al emitir el precepto 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, **invadió la esfera de facultades del Congreso de la Unión, al establecer que las personas jurídicas serán responsables del delito de secuestro, bajo los tipos penales y sanciones que el propio código local penal establece respecto de tal delito.**

Es así, pues conforme se ha razonado, *el legislador local es incompetente para legislar en dicha materia, al haber quedado ésta reservada exclusivamente para el Congreso de la Unión*, mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, publicadas el cuatro de mayo de dos mil nueve.

En efecto, "el artículo 73, fracción XXI 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". De este modo, "corresponde al Congreso de la Unión la tipificación y el establecimiento de sanciones en la referida materia", 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".

De ahí que, si en la especie el legislador local reguló el delito de secuestro en tratándose de personas jurídicas, bajo los tipos penales y sanciones que establecen los preceptos 163 a 167 del propio Código Penal del Estado de Veracruz, resulta inconcuso que con ello **vulneró la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión en esa materia**, pues como se ha reiterado, **la tipificación y el establecimiento de sanciones en materia de secuestro corresponde en exclusiva al legislador federal**.

Lo que lógicamente proscribe que las legislaturas estatales puedan regular la responsabilidad penal, ya de personas físicas, ya de personas morales, por el delito de secuestro –en la especie, mediante la remisión normativa a los tipos y sanciones penales que el propio Código Penal de Veracruz establece en esa materia–; pues con ello se vulnera, precisamente, la finalidad que tuvo el Constituyente Permanente, al reformar la citada disposición constitucional, es decir, **"facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, a fin de crear una homogeneidad en su regulación para facilitar la investigación, persecución y sanción de este delito y combatirlo con mayor eficacia"**.

En suma, conforme al sistema de distribuciones competenciales en la materia, corresponde exclusivamente a la ley general establecer los tipos y punibilidades en materia de secuestro, en tanto que compete a las autoridades locales conocer y resolver del delito de

secuestro conforme a lo previsto y tipificado en la ley general, así como ejecutar las sanciones respectivas –cúmulo de competencias que evidentemente han sido excedidas en la especie por el legislador de Veracruz–.

Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que debe **invalidarse** el artículo 42, fracción I, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que prevé "[s]ecuestro, previsto en los artículos 163 al 167", al ser contrario al precepto 73, fracción XXI, de la Constitución Federal.

Sobre esa base, resulta innecesario que este Alto Tribunal se pronuncie respecto de los restantes argumentos hechos valer por la Procuraduría y la Comisión demandantes, ya que al haberse decretado la invalidez del enunciado normativo impugnado, a ningún fin práctico conduciría el análisis de tales motivos de disenso.

Sustenta lo anterior la jurisprudencia P./J. 37/2004 intitulada: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ"**¹³.

2. Análisis de la regularidad constitucional del artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado de Veracruz. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea que resulta inconstitucional el artículo 318, fracciones VIII y XVIII del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, porque vulnera el principio de legalidad, al *prever una doble tipificación de los delitos en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos, así como al establecer sanciones distintas a las previstas en la Ley General de la materia.*

En efecto, los elementos que determinan el delito tipificado en el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, **"comprende los mismos que están**

¹³ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Página: 863. Novena Época.

determinados para el delito de tortura, tratos crueles, inhumanos, o degradantes previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, lo cual se traduce en una doble regulación de los mismos".

Siendo que, respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos la Constitución Federal **"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 de las mismas"**, precisamente porque desde la Constitución se prevé esta situación estableciendo la viabilidad de emitir una ley general que permita a las autoridades, de las entidades federativas conocer de los delitos tipificados en ella.

A juicio de este Alto Tribunal, resulta **fundado** el anterior motivo de disenso y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno en principio, tener en cuenta el sistema de competencias que rige en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos y, posteriormente, se determinará lo relativo al desapego de la norma impugnada a dicho sistema competencial.

2.1. Sistema de distribución competencial en materia de tortura y tratos crueles e inhumanos. Este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad **25/2016**, y sus acumuladas **27/2016** y **28/2016**, sostuvo, en lo que interesa lo siguiente:

- ✦ El diez de julio de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, mediante el cual se prevé de manera expresa a favor del Congreso de la Unión, **"la facultad exclusiva para expedir, leyes generales que**

establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

El referido modelo constitucional parte de la base de que el establecimiento de los tipos penales y sanciones inherentes, así como la distribución de competencia y las formas de coordinación de los distintos órdenes en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros, requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes.

- ✦ Siendo que, las categorías que se enumeran en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República, **"se encuentran dotadas de una fórmula de distribución de facultades específicas que no dejan espacio competencial para que los Estados armonicen o ajusten su propia legislación".**

En efecto, la enunciación normativa prevista en el citado artículo constitucional, se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir, entre otros, los delitos en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **"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 con relación a 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. En suma, la distribución de competencias a que se refiere el mismo inciso a) de la fracción XXI del artículo 73, constitucional, **"es solamente operativa, ya que federaliza la facultad legislativa en la materia".**

Lo cual, evidencia que la oportunidad de las legislaturas estatales para emitir alguna modificación o reforma a las leyes relativas anteriores al decreto constitucional antes referido, **"quedó vedada a partir de su entrada en vigor, así como la posibilidad de expedir algún tipo de norma en las materias de referencia"**.

- ✦ Además, se observa que la vigencia de la reforma constitucional, conforme al artículo Primero Transitorio del propio Decreto, tuvo lugar el día siguiente de su publicación, esto es, el once de julio de dos mil quince, es decir, **"fue inmediata la vigencia de la reforma referente a la competencia legislativa exclusiva establecida constitucionalmente a favor del Congreso de la Unión para establecer el tipo penal y sanción de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, entre otros"**.

Lo antedicho se justificó por el Constituyente en términos del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en cuya parte relativa indica: **"Por las consideraciones que anteceden y atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta Comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre con relación a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**.

- ✦ Asimismo, lo establecido en la consideración Tercera del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, relativa a la reforma en comento, se estableció: **"las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren**

contemplados en nuestro máximo ordenamiento, para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia. La asignación de dicha facultad legislativa *permitiría homologar los tipos penales y las sanciones -como mínimo-*, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno".

En ese contexto, a partir del dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, "el Congreso de la Unión era el único órgano legislativo constitucionalmente facultado para establecer, mediante leyes generales, el tipo penal y la sanción para la tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

2.2. Inconstitucionalidad del artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado de Veracruz. Una vez examinado el sistema de competencias que rige en el orden jurídico mexicano respecto a los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos, procede examinar si los enunciados normativos cuya invalidez se demanda, resultan apegados a tal marco competencial.

Al respecto, se estima oportuno citar nuevamente el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave:

"Artículo 318. Se impondrán **de tres a doce años de prisión** y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

[...]

VIII. Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas cometiera violencia, vejaciones, **tratos crueles, inhumanos, degradantes** o insultos a persona alguna.

Este delito se agravará cuando el sujeto pasivo se traten menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres en cualquier etapa del embarazo, por origen étnico o nacional o cuente con alguna discapacidad física;

XVIII. Obligue al inculcado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes".

Como se desprende de la anterior cita, el legislador estableció que los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas cometan **"tratos crueles, inhumanos, degradantes"**, o bien obliguen al inculcado a declarar usando **"la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"**, serán sancionados con una pena de tres a diez años de prisión y multa hasta de cuatrocientos días de salario.

A juicio de este Alto Tribunal, la emisión de tales enunciados normativos **constituye una clara invasión a la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en la materia de delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.**

Es así, pues como se ha razonado, a partir del diez de julio de dos mil quince se estableció a nivel constitucional, a favor del Congreso de la Unión, **"la facultad exclusiva para expedir, leyes generales que establezcan los tipos penales y sanciones, entre otras, en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**. Siendo que las categorías que se enumeran en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República **"se encuentran dotadas de una fórmula de distribución de facultades específicas que no dejan espacio competencial para que los Estados armonicen o ajusten su propia legislación"**.

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"**, habida cuenta que el citado precepto constitucional **"de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar con relación a los**

delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales".

En esa inteligencia, se colige que el legislador local, al pretender regular ciertas hipótesis en las cuales se sancionará penalmente a los servidores públicos al incurrir en **"tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"**, evidentemente transgredió la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en la materia, pues como se ha reiterado, *la tipificación y el establecimiento de sanciones respecto a tales delitos corresponde en exclusiva al legislador federal*, conforme lo precisa el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

Lo que lógicamente proscribe que las legislaturas estatales puedan regular las hipótesis de responsabilidad penal para los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, *incurran en las conductas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes*; pues tal circunstancia vulnera, precisamente, la finalidad que tuvo el Constituyente Permanente al reformar la citada disposición constitucional, a saber, **"otorgar al Congreso de la Unión [...] la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"**.

Por ende, conforme al sistema competencial en la materia, corresponde exclusivamente a la ley general establecer los tipos y sanciones de las conductas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, en tanto que la facultad otorgada a las autoridades locales, **"es solamente operativa"** –competencia que ha sido claramente excedida en la especie por el legislador local–.

Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que deben **invalidarse** las fracciones VIII y XVIII del artículo 318 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la

Llave, al resultar contrarias al sistema de competencias establecido en el precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

Finalmente, debe precisarse que las fracciones impugnadas deben invalidarse **en su totalidad**, y no solamente en las partes normativas que señalan "**tratos crueles, inhumanos, degradantes**" –fracción VIII–, y "**la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradante**" –fracción XVIII–.

Lo anterior, ya que si bien es claro que resultan inconstitucionales los enunciados normativos que señalan "**tratos crueles, inhumanos, degradantes**" –fracción VIII–, así como "**tortura o tratos crueles, inhumanos o degradante**" –fracción XVIII–, por hacer referencia expresa a conductas que sólo pueden ser tipificadas y sancionadas por el Congreso de la Unión.

Lo cierto es que este Alto Tribunal considera que, en aras de lograr la plena supremacía del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, debe suprimirse la totalidad de los tipos penales impugnados en la presente instancia, ya que cuentan con elementos normativos que podrían resultar asimilables a las conductas ya tipificadas y sancionadas por la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

En efecto, la fracción VIII impugnada, aunado a la locución "**tratos crueles, inhumanos, degradantes**", contiene las diversas "**violencia, vejaciones, [...] o insultos a personas**"¹⁴, con lo cual, en el contexto del

¹⁴ **"Artículo 318.** Se impondrán de tres a doce años de prisión y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

[...]

VIII. Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas cometiera violencia, vejaciones, tratos crueles, inhumanos, degradantes o insultos a persona alguna.

Este delito se agravará cuando el sujeto pasivo se traten menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres en cualquier etapa del embarazo, por origen étnico o nacional o cuente con alguna discapacidad física;".

ejercicio del servicio público, podrían asemejarse con las acepciones de "vej[ar], maltratr[ar], degrad[ar], insult[ar] o humilla[r] a una persona", que se encuentran previstas como conductas punibles por el artículo 29 de la mencionada ley general, y que precisamente, contiene los elementos normativos del delito de tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes¹⁵.

Asimismo, respecto de la fracción XVIII combatida, se tiene que, aunado a referir expresamente a la **"tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes"**, señala que será sancionado el servidor público que **"[o]bligue al inculcado a declarar, usando [...] la intimidación"**¹⁶, con lo cual tales conductas reprochables desde la perspectiva penal, podrían asemejarse con las diversas acciones contenidas en el artículo 24 de la ley general mencionada, en tanto prevé que comete el delito de tortura **"el Servidor Público que, con el fin de obtener información o una confesión[...] Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento"**¹⁷.

En esa tesitura y, dado el contexto en que se establecen los tipos penales establecidos en el artículo 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Pleno de este Alto Tribunal estima que, a fin de

¹⁵ "Artículo 29. Al servidor público que en el ejercicio de su encargo, como medio intimidatorio, como castigo o por motivos basados en discriminación, veje, maltrate, degrade, insulte o humille a una persona, se le aplicará una sanción de tres meses a tres años de prisión y hasta doscientos días multa".

¹⁶ **"Artículo 318.** Se impondrán de tres a doce años de prisión y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:
[...]

XVIII. Obligue al inculcado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes".

¹⁷ "Artículo 24.- Comete el delito de tortura el Servidor Público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:

I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;

II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o

III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo".

lograr el pleno cumplimiento del precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, así como a evitar que se genere inseguridad jurídica respecto a la plausible "**doble regulación**" de los delitos de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos, degradantes, a que hace referencia la Comisión accionante en sus planteamientos, lo procedente es declarar la **invalidez total** de las fracciones normativas impugnadas.

SEXTO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha y los términos en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se reitera que la declaratoria de invalidez de los preceptos impugnados del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá fijarse, **en los términos siguientes:**

- (I) El artículo 42, fracción I, inciso b), **en su totalidad.**
- (II) La fracción VIII del artículo 318 **en su totalidad;** y
- (III) La fracción XVIII del artículo 318 **en su totalidad.**

El Tribunal Pleno determina que los procesos penales iniciados con fundamento en el citado artículo 42, fracción I, inciso b), al encontrarse viciados de origen, deberán, *previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sin que ello vulnere el principio non bis in ídem*, que presupone la existencia de un

procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, *ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.*

Asimismo, los procesos penales iniciados con fundamento en el diverso artículo 318, fracciones VIII y XVIII del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, al encontrarse viciados de origen, deberán, *previa reposición del procedimiento, aplicar el tipo penal previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, sin que ello vulnere el principio non bis in ídem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable, *ninguno de los cuales se actualiza en el caso referido.*

Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la fecha en que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz, **retrotrayéndose** tales efectos a la fecha a partir de que entró en vigor el Decreto 379 mediante el cual se reformaron y adicionaron los preceptos normativos impugnados, es decir, al **lunes uno de enero de dos mil dieciocho**; sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, al Primer y Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz y a la Procuraduría General de Justicia de tal entidad federativa.

Finalmente, como consecuencia de la invalidez decretada, **debe hacerse extensiva la invalidez a los artículos 163 al 167** del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que si bien no fueron impugnados, ni fueron objeto de reforma en el Decreto que se combate, **establecen el tipo de secuestro y sus sanciones**. Conductas que ya se encuentran previstas y sancionadas en los artículos 9 y 10 de la Ley General. Asimismo, se declara **la invalidez, por extensión**, del artículo 94, párrafo último, en su porción normativa que señala: "**secuestro**".

En tanto los citados preceptos se encontraban vigentes *con anterioridad a la reforma constitucional y a la entrada en vigor de la Ley General en materia de secuestro*, la invalidez **debe retrotraerse a la fecha en que ésta comenzó a surtir efectos, esto es, el veintiocho de febrero de dos mil once**.

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

Asimismo, de conformidad con el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez por extensión de los preceptos antes señalados surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz; sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105

constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO. Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 42, párrafo segundo, fracción I, inciso b), y 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados mediante Decreto número 379, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria y para los efectos retroactivos precisados en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 94, párrafo último, en su porción normativa 'secuestro', y del 163 al 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Séptimo Circuito, a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, y a la Procuraduría General de Justicia de tal entidad federativa. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo

de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en sus temas 1 y 2 consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 42, párrafo segundo, fracción I, inciso b), y 318, fracciones VIII y XVIII, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante Decreto número 379, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tenga efectos retroactivos al veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado y 3) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo tenga efectos retroactivos de conformidad con los principios y disposiciones legales aplicables en la materia penal.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con precisiones en cuanto al sentido de su voto, Piña Hernández, Laynez Potisek, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 94, párrafo último, en su porción normativa "secuestro", y del 163 al 167 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, con efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor de la Ley

General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán obligado por la mayoría y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes o 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, según corresponda, y que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en dichas leyes generales, según lo exija cada asunto, sin que ello vulnere el principio non bis in ídem. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez

decretada en este fallo surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal y a los Tribunales Unitarios del Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Veracruz y a la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

El señor Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de ocho de octubre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El Señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2018
Y SU ACUMULADA 17/2018 [48]**

MINISTRO PRESIDENTE:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.

MINISTRO PONENTE:

ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA.