

## HONORABLE ASAMBLEA:

A la **Comisión de Justicia y Seguridad Pública**, en fecha **27 de mayo de 2013**, se turnó con carácter de urgente, para su estudio y dictamen, el expediente legislativo número **8039/LXXIII**, el cual contiene un escrito signado por la mayoría de los *C.C. Diputados integrantes de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública pertenecientes a la LXXIII Legislatura al Honorable Congreso del Estado de Nuevo León*, mediante el cual presentan ***Iniciativa para reformar la denominación del Capítulo I del Título Décimo Octavo del Libro Segundo para pasar de “Privación Ilegal de la Libertad, Plagio y Secuestro” a “Privación Ilegal de la Libertad” y derogar los artículos 357, 357 BIS, 358, 358 BIS, 358 BIS 1, 358 BIS 3, 358 BIS 5, así como el Capítulo III denominado “Trata de Personas” del Título Décimo Octavo del Libro Segundo y sus artículos 363 BIS, 363 BIS 1, 363 BIS 2 y 363 BIS 3, todos del Código Penal para el Estado de Nuevo León***

Con el fin de ver proveído el requisito fundamental de dar vista al contenido de la iniciativa ya citada y según lo establecido en el artículo 47, incisos a) y b), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, quienes integramos la Comisión de Dictamen Legislativo que sustenta el presente documento, consideramos ante este Pleno los siguientes:

## **ANTECEDENTES:**

Mencionan los promoventes que en fecha 25 de agosto de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “*Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*”, el cual se firmó en el marco de la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada en Palacio Nacional el día 21 de agosto del mismo año, siendo suscrito por los Poderes Ejecutivo Federal y Estatales, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal, representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresarial, sindicales, entre otros.

Señalan que en el Compromiso número XXII del referido *Acuerdo* se planteó “*impulsar una Ley General del Delito del Secuestro*” y textualmente se asentó que el “*Congreso de la Unión se compromete a presentar una iniciativa, dictaminar y votar una Ley General del Delito de Secuestro*”.

Refieren que posteriormente, el 04 de mayo de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformó el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**“Artículo 73.-** *El Congreso tiene facultad:*

*I a XX.- (...)*

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

(...)

(...)

*XXII a XXX.- (...)*”

Afirman que en el Artículo Transitorio Segundo de dicha publicación se estableció que las legislaciones en materia de secuestro de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerciera la nueva facultad conferida desde aquél momento; ello bajo la premisa fundamental de que los procesos penales iniciados, antes de la reforma, con fundamento en las legislaciones locales, así como las sentencias emitidas en base en las mismas, no serían afectados por la entrada en vigor de la Legislación General, por lo que deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

Refieren que en ese sentido, el 30 de noviembre de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual tiene por objeto, según su artículo primero, 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, determinando que la actuación de las autoridades en materia de secuestro será de oficio en todos los casos. Dicha legislación entró en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el 28 de febrero de 2011.

Expresan que en ese contexto se encuentra suficientemente fundamentada la necesidad de proceder a la armonización de la legislación local acorde al mandato de la nueva Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro.

Advierten que conforme lo establecen los Artículos Transitorios Tercero y Quinto de la Ley General antes citada, los tipos penales locales en materia de secuestro y aquellos equiparados con las conductas típicas que a partir de la vigencia de la referida Ley General, se encuentran encuadradas ahora en una suerte de especies del género del secuestro, por lo que resulta procedente que la Legislatura local proceda a derogar dichas figuras delictivas en la legislación estadual.

Aseveran que lo anterior encuentra su fundamento en la reforma al párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se estableció que es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre materia de Secuestro y Trata de personas, por lo cual estos tipos penales deben ser derogados en la

legislación penal estatal, referenciando estos delitos, en lo sucesivo, a la “*Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*” y a la “*Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*”, respectivamente.

Concluyen advirtiendo que recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional e inválidas reformas sobre Secuestro y Trata de Personas realizadas por los Congresos de Aguascalientes, Colima, Coahuila y Baja California Sur, bajo el argumento principal que se trata de delitos que solo pueden ser legislados por el Congreso de la Unión.

Una vez señalado lo anterior y con fundamento en el artículo 47, inciso c), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, quienes integramos la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, ofrecemos al Pleno de este Poder Legislativo, a manera de sustento para este dictamen las siguientes:

#### **CONSIDERACIONES:**

Esta Comisión de Justicia y Seguridad Pública se encuentra facultada para conocer del asunto que le fue turnado, de conformidad con lo establecido en el artículo 70, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, y 39, fracción III, inciso a), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Actualmente el delito de secuestro es de las conductas más reprochables en nuestra sociedad, pues no solo afecta uno de los bienes jurídicos más importantes para el ser humano sino que genera el mayor estado de inseguridad en el país.

La diversidad legislativa en materia de secuestro, la falta de investigación y de coordinación entre las corporaciones encargadas de su prevención y de procuración de justicia, la desatención a las víctimas de secuestro, así como la falta de una acertada política criminal, son sin duda algunos de los factores que han impedido que nuestras autoridades puedan combatir de manera frontal este ilícito.

La federalización de este delito obedece a la necesidad no solo de unificar el tipo penal y su sanción sino de coordinar a las autoridades encargadas en la investigación del delito y establecer criterios uniformes de política criminal.

La reciente reforma constitucional, en materia de justicia penal y seguridad pública, estableció que el problema de la delincuencia organizada debía ser atendido de manera coordinada y uniforme por la Federación. Ciertamente el delito de secuestro es uno de los ilícitos que pueden ser perseguidos conforme a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sin embargo, no todas las modalidades de este delito serían conocidos por la Federación, pues se tendrán que reunir los supuestos que exige dicha ley para que se configure el delito de delincuencia organizada.

Por ello consideramos indispensable que se asegure que todos los delitos de secuestro se investiguen de manera coordinada y que existan criterios uniformes en la prevención y combate a este delito, por lo que coincidimos con los promoventes en que este delito debe ser legislado únicamente por el H. Congreso de la Unión, conforme lo dispone fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, al hablar sobre la naturaleza de una *Ley General*, como la que nos encontramos referenciando, el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 133 Constitucional y, específicamente, al descifrar el alcance del concepto jurídico de “*Ley Suprema de la Unión*”, ha pronunciado que no se trata simplemente de leyes federales, sino:

*“...que se trata de las leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los ordenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto de las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional.*

*Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictar, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”.*

Respecto a los delitos contemplados en las *leyes generales*, los debemos de estudiar antes y después de la adición del tercer párrafo a la misma fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de

la Federación el 28 de noviembre de 2005, texto constitucional que dispone textualmente que:

*“Artículo 73.- (...)*

*I a XX.- (...)*

*(...)*

*(...)*

*...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 los delitos federales...”*

La anterior adición inauguró un neologismo jurídico el cual se identificó con el nombre de *“tipo penal de competencia concurrente”* lo que representó un primer ejercicio de un fenómeno jurídico que sería común en nuestro país, probándose dicha afirmación con el tipo penal de secuestro que nos ocupa.

En otras palabras, con la adición constitucional en comento del 28 de noviembre de 2005, se dejó claro que tanto la Federación como los Estados podían establecer tipos penales para las materias concurrentes, como lo son la educativa, la de salubridad, la de asentamientos humanos, la de seguridad pública, la ambiental, la de protección civil y la deportiva.

Con la adición constitucional del 25 de agosto 2008 se innovó, ya que se utilizó una técnica jurídica nunca antes esgrimida en nuestro sistema legal, la cual, como se ha mencionado, consiste en reservarse un solo tipo penal,

mismo que como es claro, no tiene que ver con las materias constitucionales concurrentes, pero que por haberse reservado por el Congreso de la Unión para su legislación en una Ley General, entonces también es un “tipo penal de competencia concurrente” y se sustrae del supuesto normativo contemplado en el artículo 124.

Por lo que, claramente podemos observar como un neologismo jurídico se empieza a desarrollar y se abre paso en nuestro sistema jurídico mexicano y hace evidente que el Estado Mexicano avanza hacia una reorganización del federalismo, redistribuyendo competencias, lo que debe llevar al fortalecimiento de las entidades federativas, a través de la participación directa de los poderes federales en asuntos que anteriormente poco atendía.

Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción XXI, se contempla que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir *“una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como legislar en materia de delincuencia organizada”*.

Es así que en ejercicio de esta facultad el pasado 30 de noviembre del 2010, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, la cual entró en vigor en toda la República el 28 de febrero 2011.

En el artículo 1 de la Ley General en cita se contempla que 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”.

Ahora bien, tal como lo señalan los promoventes, el 25 de mayo del presente año la Suprema Corte de la Justicia de la Nación determinó invalidar diversas normas penales de los estados de Colima, Aguascalientes, Baja California Sur y Coahuila, que sancionaban los delitos de Trata de Personas y Secuestro. El argumento principal para declarar dicha invalidez fue que los Congresos de los Estados no están facultados para legislar en estas materias, que son competencia exclusiva del Congreso de la Unión, transcribiendo, para los efectos del presente estudio, los argumentos principales de las discusiones sostenidas por los Magistrados de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2011. PROMOVIDA POR  
LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN CONTRA  
DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO  
DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.**

*“...De acuerdo con el estudio, conforme al artículo 73, fracción XXI constitucional, los delitos vinculados con el secuestro pertenecen al ámbito*

*de una competencia concurrente en la cual tanto la Federación como los Estados que la integran son corresponsables en el procesamiento y combate de ese tipo de delitos, acorde con las reglas competenciales que para tal efecto establece la Ley General respectiva, es decir, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, me parece que en el presente caso, las autoridades jurisdiccionales de instancia que aplican las normas que ahora se invalidan, en respeto al presupuesto procesal de la competencia, a que se hace referencia...”*

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2012. PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN CONTRA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL ESTADO DE COLIMA.**

*“...Conceptos de invalidez se aborda el estudio de la competencia del Congreso del Estado de Colima, para legislar en materia del delito de trata de personas; y en virtud del Decreto por el que se reformaron los artículos 19, 20 y 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el catorce de julio de dos mil once, que entró en vigor al día siguiente, se modificó la distribución de la potestad normativa punitiva, respecto del delito de trata de personas, ya que dicha facultad quedó depositada en exclusiva, en el Congreso de la Unión, lo que se corrobora por lo previsto implícitamente en el artículo Segundo Transitorio del referido Decreto, en virtud del cual a partir de su entrada en vigor, el citado órgano legislativo federal, ya contaba con la atribución necesaria para emitir la legislación respectiva, la cual debería contener entre otros aspectos, los tipos penales de trata de personas.*

*En el proyecto se precisa, que aun cuando a partir de la entrada en vigor de ese Decreto, las Legislaturas locales perdieron la competencia para establecer tipos penales y sanciones aplicables a la trata de personas, ello no obsta para reconocer que la normativa local que se hubiere emitido en esa materia antes de la entrada en vigor, podrá seguirse aplicando, pero esto será materia de que yo exprese en los efectos de esta invalidez...”*

En esta tesitura, atendiendo a la observancia de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, así como de la Ley General

para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, es que se debe adecuar el marco normativo de la Entidad a lo establecido en los ordenamientos generales, evitando así conflictos en la aplicación de las leyes e impedir con esto que el delincuente se vea beneficiado.

En este orden de ideas, atendiendo a que la facultad para legislar en materia de secuestro y trata de personas son ahora competencia exclusiva del Congreso de la Unión, se debe modificar en nuestro Código Penal la denominación del Capítulo I del Título Décimo Octavo del Libro Segundo para pasar de “Privación Ilegal de la Libertad y Secuestro” a “Privación Ilegal de la Libertad”, así como derogar el Capítulo III del Título Décimo Octavo del Libro Segundo y los artículos 357, 357 BIS, 358, 358 BIS, 358 BIS 1, 358 BIS 3, 363 BIS, 363 BIS 1, 363 BIS 2 y 363 BIS 3, que actualmente contemplan dentro de su contenido los delitos de secuestro y trata de personas, en los cuales se hace mención de la penalidad que deberá imponerse, las restricciones a los beneficiados y la imprescriptibilidad del hecho, a las que se hará acreedor la persona que ocasione dichos ilícitos; conceptos que ahora se encuentran establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

En virtud de las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen, los integrantes de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, con

fundamento en lo dispuesto en el artículo 63, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de:

## DECRETO

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma la denominación del Capítulo I del Título Décimo Octavo del Libro Segundo para pasar de “PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD, PLAGIO Y SECUESTRO” a “PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD”; y se derogan los artículos 357, 357 BIS, 358, 358 BIS, 358 BIS 1, 358 BIS 3 y 358 BIS 5, así como el Capítulo III denominado “TRATA DE PERSONAS” del Título Décimo Octavo del Libro Segundo y sus artículos 363 BIS, 363 BIS 1, 363 BIS 2 y 363 BIS 3, todos del **Código Penal para el Estado de Nuevo León**, para quedar como sigue:

### TÍTULO DÉCIMO OCTAVO

#### DELITOS CONTRA LA LIBERTAD

#### CAPÍTULO I

#### PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD

Artículo 357. **Derogado.**

Artículo 357 bis.- **Derogado.**

Artículo 358.- **Derogado.**

Artículo 358 bis.- **Derogado.**

Artículo 358 bis 1.- **Derogado.**

Artículo 358 bis 3.- **Derogado.**

Artículo 358 bis 5.- **Derogado.**

### CAPÍTULO III

### DEROGADO

Artículo 363 bis.- **Derogado.**

Artículo 363 bis 1.- **Derogado.**

Artículo 363 bis 2.- **Derogado.**

Artículo 363 bis 3.- **Derogado.**

## **T R A N S I T O R I O S**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

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

Lo anterior en los términos de los Artículos Transitorios Segundo y Quinto del decreto por el que se expide 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; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicado el 30 de noviembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación y los Artículos Transitorios Décimo y Décimo Primero del Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos; y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley de la Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado el 14 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

Monterrey, Nuevo León

## **COMISIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA**

**PRESIDENTE**

DIP. FRANCISCO REYNALDO CIENFUEGOS MARTÍNEZ

**VICEPRESIDENTE**

**SECRETARIA**

LUIS DAVID ORTIZ SALINAS

LORENA CANO LÓPEZ

**VOCAL**

**VOCAL**

JUAN ENRIQUE BARRIOS  
RODRÍGUEZ

JOSÉ ADRIÁN GONZÁLEZ  
NAVARRO

**VOCAL**

**VOCAL**

JULIO CÉSAR ÁLVAREZ  
GONZÁLEZ

FERNANDO ELIZONDO ORTIZ

**VOCAL**

DIP. GUSTAVO FERNANDO  
CABALLERO CAMARGO

**VOCAL**

DIP. DANIEL TORRES CANTÚ

**VOCAL**

DIP. GERARDO JUAN GARCÍA  
ELIZONDO

**VOCAL**

DIP. JOSÉ ISABEL MEZA  
ELIZONDO