



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO  
**100 ANIVERSARIO 1917**  
CONSTITUCIÓN

**ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA  
REFORMA PUBLICADA EN EL  
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN  
EL 04 DE MAYO DE 2009**

<b>REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 04 DE MAYO DE 2009 .....</b>	<b>2</b>
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	2
II. DICTAMEN / ORIGEN .....	10
III. DISCUSIÓN / ORIGEN .....	24
IV. MINUTA .....	42
V. DICTAMEN / REVISORA.....	43
VI. DISCUSIÓN / REVISORA .....	50
VII. DECLARATORIA.....	63



## REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 04 DE MAYO DE 2009

### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D.F., a 2 de octubre de 2008.

1. INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI)

NOTA: ESTE PROCESO LEGISLATIVO SE INTEGRA CON 2 INICIATIVAS DE DIVERSAS FECHAS.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LEGISLADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los diputados Emilio Gamboa Patrón, César Camacho Quiroz, Juan Francisco Rivera Bedoya y Jorge Mario Lescieur Talavera; y los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Fernando Jorge Castro Trenti, Fernando Baeza Meléndez y Francisco Labastida Ochoa, integrantes de la LX Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, someten a consideración de la Honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

#### Exposición de Motivos

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

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

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

La reciente reforma constitucional, en materia de justicia penal y seguridad pública, estableció que el problema de la delincuencia organizada debía ser atendido de manera coordinada y uniforme por la federación. El ilícito de secuestro es uno de los delitos que pueden ser investigados por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sin embargo, no todos serán conocidos por la

---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
DE 5 DE FEBRERO DE 1917  
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



federación, pues se tendrán que reunir los presupuestos que exige la ley para que se configure el delito de delincuencia organizada.

Por eso, consideramos indispensable que se asegure que todos los delitos de secuestro se investiguen de manera coordinada y que existan criterios uniformes en la prevención y combate a este delito, por lo que proponemos la federalización del delito de secuestro.

Se exceptúan los casos del llamado secuestro exprés o secuestros con objeto de ejecutar los delitos de robo o extorsión, los cuales deberán seguir siendo atendidos por las entidades federativas y por la federación, en su caso.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XX. .

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada y secuestro.

.

.

XXII. a XXX. .

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, expedirá la Ley Federal para Prevenir y Sancionar el Secuestro.

Tercero. Las legislaciones en materia de secuestro de las entidades federativas continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, y las sentencias emitidas con base en éstas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes, antes de la entrada en vigor de esta última.



Cuarto. La Cámara de Diputados, en el Presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, deberá destinar los recursos necesarios para que la federación esté en condiciones de cumplir con la obligación de persecución exclusiva del delito de secuestro.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de octubre de 2008.

Diputados: Emilio Gamboa Patrón, César Camacho Quiroz (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica), Jorge Mario Lescieur Talavera.

Senadores: Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Fernando Jorge Castro Trenti, Fernando Baeza Meléndez, Francisco Labastida Ochoa.

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
México, D.F., a 9 de octubre de 2008.  
2. INICIATIVA DEL EJECUTIVO

CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA SESIÓN DEL JUEVES 9 DE OCTUBRE DE 2008

México, DF, a 9 de octubre de 2008.

Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión  
Presentes

Por instrucciones del presidente de la república y en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito remitir la iniciativa de decreto por el que se reforma la fracción vigésima primera del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento que el titular del Ejecutivo federal propone por el digno conducto de ese órgano legislativo.

Sin otro particular, reciban un cordial saludo.

Atentamente  
Cuahtémoc Cardona Benavides (rúbrica)  
Subsecretario de Enlace Legislativo

Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión  
Presente

En el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad se pactó el compromiso de presentar y dictaminar una iniciativa de Ley General del Secuestro. El Ejecutivo federal a mi cargo está convencido de que la colaboración de los poderes, en todos los ámbitos, incluso en la formación de nuevos regímenes jurídicos es fundamental para cumplir los compromisos que, de cara a la sociedad, hicimos en dicho acuerdo.



El objeto de una ley general es distribuir las competencias sobre un mismo tema entre los distintos órdenes de gobierno y poderes, de forma que se reparten obligaciones y deberes a la federación, las entidades federativas y los municipios, para atender integralmente un fenómeno o una materia constitucional. La Ley General de Salud es un ejemplo claro de ello, pues señala, dentro del rubro que corresponde a la federación, tanto en el ámbito legislativo como en la ejecución de las normas sanitarias, a los estados y municipios, de forma que además de contar con esta ley general, en las entidades federativas hay leyes locales para regular con más precisión aquellas facultades que la ley entregó a las autoridades de los estados y del Distrito Federal.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que para que sea válida, desde el punto de vista constitucional, una ley general, debe encontrar su fundamento en la propia ley fundamental de la nación, pues en principio es a ésta a la que corresponde la distribución de las competencias entre los distintos poderes y órganos constituidos; pero excepcionalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para distribuir competencias, obligando así a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y de cualquier poder, sea Legislativo, Ejecutivo o Judicial. Así se aprecia en la tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, número XXV, abril de 2007, correspondiente a la novena época, cuyo rubro y sinopsis es la siguiente:

"Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional.

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "ley suprema de la unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional, no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a 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 cual se 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 dictarlas; de tal manera que, una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, SA de CV, 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura Sanabria Martínez. El tribunal pleno, el 20 de marzo en curso, aprobó, con el número VI 112007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a 20 de marzo de 2007. "

En este orden de ideas, para iniciar, dictaminar y votar una Ley General contra el Secuestro, en la que se regule, de forma homogénea, la prevención, investigación, persecución y sanción de este delito, por parte de todas las autoridades del país, es necesario hacer una reforma al artículo 73



constitucional, a efecto de dar sustento en nuestra carta magna a la citada ley y evitar interpretaciones adversas sobre la constitucionalidad de la misma.

Lo anterior es así porque la facultad de expedir leyes penales se encuentra conferida tanto a la federación, como a los estados y al Distrito Federal, según se aprecia en los artículos 73, fracción XXI, 122, apartado c), base primera, inciso h) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De los preceptos referidos se desprende que la atribución legislativa en materia penal se divide de la forma siguiente:

1. Al Congreso de la Unión le corresponde:

a) Establecer los delitos y las faltas contra la federación, así como sus sanciones.

b) Legislar en materia de delincuencia organizada.

c) En las materias concurrentes, establecer en leyes federales los supuestos en que autoridades locales son competentes para conocer y resolver delitos federales. Es decir, cuando un delito federal, por disposición de una ley del Congreso de la Unión, puede ser investigado, perseguido y sancionado por autoridades locales.

2. A los congresos de los estados les corresponde, legislar en todo lo no reservado al Congreso de la Unión; es decir, legislar en materia penal cuando no se esté en los supuestos de los tres incisos anteriores.

3. A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le compete legislar en materia penal en todo lo no reservado al Congreso de la Unión.

De acuerdo a la actual distribución constitucional de competencias legislativas, el delito de secuestro debe ser legislado por los poderes legislativos locales y por el órgano legislativo del Distrito Federal, no por el Congreso de la Unión.

En este orden de ideas, si se quiere facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre esta materia, y establecer, en forma homogénea, disposiciones relativas a la prevención, investigación, persecución y sanción de este delito, a todas las autoridades del país, resulta imperativo otorgarle dicha atribución constitucional al Congreso de la Unión.

Con la reforma que se propone a la fracción XXI, del artículo 73 constitucional, el delito de secuestro seguirá siendo del orden local, investigado, perseguido y sancionado por autoridades de dicho orden. Sin embargo, se autorizaría al Congreso de la Unión a distribuir las competencias y regular las acciones en materia de prevención, investigación, persecución y sanción de dicho delito. Darle fundamento constitucional a la ley general proporcionará una gran amplitud de acción al Congreso de la Unión para expedir la Ley General contra el Secuestro, y para regular sus alcances.

Con este sustento constitucional, el Congreso de la Unión tiene la posibilidad de definir lo siguiente:

A) Si el tipo penal y la sanción del secuestro será competencia del propio Congreso de la Unión, o si por el contrario, corresponderá a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, definir el contenido del tipo penal y su pena. Incluso, puede optar por la segunda opción, pero establecer directrices al legislativo local para que no quede fuera ningún supuesto normativo



que el Congreso quiera considerar como secuestro, o evitar que dentro de su definición se establezcan atenuantes o agravantes; es decir, puede limitar el actuar de las legislaciones locales, pues al tratarse de una ley general es ésta, por mandato de la propia constitución política, la que distribuye las competencias.

B) Las acciones preventivas que deben adoptar los municipios, las entidades federativas y la federación para contribuir a evitar que se prive ilegalmente de la libertad a las personas, con los fines propios del secuestro.

C) Las políticas públicas que tienen que seguir todas y cada una de las instituciones del Ministerio Público, cuando investiguen el delito de secuestro; de forma que la ley general puede obligar a la creación de las unidades especializadas a que se refiere el propio Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

D) Establecer con precisión la forma de colaboración entre la federación y las entidades federativas, para investigar con mayor celeridad y eficacia el delito de secuestro.

E) Regular la atención a las víctimas y la intervención del Estado, para que el daño físico, psicológico y económico sufrido sea reparado.

F) Definir los casos en que la federación puede hacerse cargo directo de la investigación, persecución y sanción, en una especie de facultad de atracción abierta y no condicionada a la existencia de un delito federal conexo.

G) Establecer características especiales dentro de los procedimientos judiciales seguidos por el delito de secuestro; es decir, sin modificar el procedimiento que establece cada legislación, puede prever la utilización de herramientas jurídicas como la protección de testigos, víctimas, u ofendidos, la celebración especial de diligencias para protegerlas física y psicológicamente, etcétera.

H) Ordenar la forma en que se van a ejecutar las sanciones; de tal suerte que puede establecer la obligación de contar con establecimientos especiales para este tipo de delitos, o bien, obligar a las prisiones locales a tener lugares con características específicas para la ejecución de las penas.

Dar fundamento constitucional a la Ley General del Secuestro es la única forma de atribuir al Congreso de la Unión, desde nuestra ley primaria, la posibilidad de distribuir las competencias entre todos los poderes y órdenes de gobierno de la nación, para hacer frente a un delito que daña a la sociedad y que lesiona sustancialmente la tranquilidad de los mexicanos. Asimismo, nos permite superar viejos problemas en el combate a este fenómeno, como son, a manera enunciativa y no limitativa, las siguientes:

a) Que las sanciones son muy distintas, no obstante que se protege la libertad humana, la cual debe tener el mismo valor en todo el territorio nacional.

b) Que en ocasiones se establecen figuras especiales en algunos códigos y en otros no. Por ejemplo, en el Código Penal Federal (el cual no se aplica salvo en los casos del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), se prohíbe la intervención de negociadores privados, para obtener la libertad de las víctimas u ofendidos, así como sugerir la no interposición de denuncia. La mayor parte de los códigos penales locales no prohíben esta conducta, entonces está permitida la participación de negociadores privados y la sugerencia de no interponer denuncia en



casi todo el territorio nacional, por no ser aplicable para los delitos locales el Código Penal Federal y estar relacionada a la existencia de un delito local como lo es el secuestro.

e) Lo que en unos códigos se considera secuestro exprés, en otros es subsumida la afectación de la libertad personal en el robo o la extorsión, por ser la finalidad de dicha privación el desapoderamiento de cosa ajena, mueble, o el obligar a dar, hacer o dejar de hacer.

d) En algunos códigos penales existe un tipo básico que sirve de fundamento para establecer otros tipos penales derivados, en los que se aumenta la sanción penal; sin embargo, en otros códigos, las diversas modalidades de secuestro no tienen como sustento el tipo penal básico, puesto que, incluso sus agravantes, chocan con los elementos típicos de la definición básica.

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

Estos y otros problemas serán superados si autorizamos al Congreso de la Unión, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a expedir una Ley General contra el Secuestro, que es un compromiso asumido en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Por otra parte, debe mencionarse que en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008 se publicó una reforma a esta fracción XXI del artículo 73 constitucional, para dar al Congreso la facultad exclusiva de legislar en materia de delincuencia organizada. El texto constitucional derivado de esta reforma pretendió evitar que las legislaturas locales pudieran definir y modificar la definición del delito de delincuencia organizada y de sus delitos determinantes, y en consecuencia evitar que se abuse de este concepto y se utilicen herramientas de investigación y juzgamiento que podrían implicar verdaderas excepciones a garantías individuales.

Sin embargo, no podemos cerrar los ojos de que muchos de los delitos determinantes de la delincuencia organizada son del fuero común, como sucede en el caso del secuestro, y que por su complejidad es necesario que las autoridades locales cuenten con las herramientas jurídicas especiales que la Constitución prevé para investigar, prevenir y sancionar la delincuencia organizada, como es el caso del arraigo, las formas de prueba anticipada en el sistema acusatorio, y la protección especial para las víctimas y los ofendidos por los delitos.

Ésta fue la verdadera intención de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008 referida, pues el texto constitucional señala que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada, mas nunca limita dicho órgano legislativo a autorizar a las autoridades locales el uso de las herramientas especiales de investigación y persecución de la delincuencia organizada. En efecto, de la redacción se puede desprender que la intención fue que la ley relacionada con la delincuencia organizada fuese una ley general, es decir, que distribuyese la competencia de las autoridades de los distintos poderes y órganos de gobierno para hacer un combate integral de la delincuencia organizada y potenciar la respuesta del Estado mexicano a este fenómeno, que ataca a la población civil, su tranquilidad, nuestras instituciones y la estabilidad social, económica y política de la nación.

Por ello se considera que la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 que define la delincuencia organizada y a sus delitos determinantes es correcta en su génesis e intenciones; sin





embargo, en forma complementaria debe la Constitución, como hace el hoy párrafo tercero para las materias concurrentes, permitir que las autoridades locales investiguen, persigan y sancionen la delincuencia organizada y sus delitos determinantes, como hasta antes de la reforma lo hacían las entidades federativas en los casos de secuestro y robo de vehículos con definiciones locales de qué es delincuencia organizada. Esto no debe impedir que cuando la federación así lo decida, o que cuando los delitos determinantes sean federales, como es el caso de los delitos contra la salud, este orden de gobierno investigue y persiga ante los tribunales federales este delito.

En consecuencia, esta iniciativa de reforma constitucional pretende que todos los recursos del Estado se sumen en la lucha contra la delincuencia organizada y sus diversas manifestaciones, pero sin retroceder en la decisión constitucional tomada de que sólo el Congreso de la Unión defina el concepto de ella misma y sus delitos determinantes.

Por ello, en esta iniciativa se advierten las ventajas de que sea también una ley general la que distribuya las competencias de los poderes y de todos los órdenes de gobierno en la prevención, investigación, sanción y ejecución de penas en materia de delincuencia organizada, como en materia de secuestro.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de esa soberanía somete a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de:

Decreto por el que se reforma la fracción vigésima primera del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. .

I. a XX. .

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como las leyes generales contra la delincuencia organizada y el secuestro, que distribuyan las competencias de la federación, las entidades federativas y los municipios en su prevención y sanción.

.

.

XXII. a XXX. .

Transitorios

Primero. Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Segundo. La Ley General contra el Secuestro se expedirá a más tardar dentro de los seis meses contados a partir de la publicación de este decreto.



Tercero. Las leyes penales que definen y sancionan el delito de secuestro seguirán vigentes y serán aplicables en los términos que establezca la Ley General contra el Secuestro. Los hechos cometidos durante la vigencia de las leyes penales que definen y sancionan el delito de secuestro serán investigados, perseguidos y sancionados conforme a ellas.

Cuarto. Las leyes penales que definen y sancionan el delito de delincuencia organizada, así como las que prevén mecanismos de investigación, persecución, procesamiento y sanción de la misma, seguirán vigentes hasta en tanto entre en vigor la Ley General contra la Delincuencia Organizada. Los hechos cometidos durante la vigencia de las leyes penales que definen y sancionan el delito de delincuencia organizada serán investigados, perseguidos y sancionados conforme a ellas.

Reitero a usted, ciudadano Presidente de la Cámara de Diputados la seguridad de mi consideración más atenta y distinguida.

Palacio Nacional, a los ocho días de octubre de dos mil ocho.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (rúbrica)  
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

## **II. DICTAMEN / ORIGEN**

DIPUTADOS

DICTAMEN

México, D.F., a 4 de diciembre de 2008.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, les fueron turnadas dos Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6 incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de



los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 56, 60 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen, basándose en los siguientes:

## ANTECEDENTES

Primero. En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en fecha 2 de octubre de 2008, los diputados Emilio Gamboa Patrón, César Camacho, Juan Francisco Rivera Bedoya y Jorge Mario Lescieur Talavera; y los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Fernando Jorge Castro Trenti, Fernando Baeza Meléndez y Francisco Labastida Ochoa; todos del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Mesa Directiva en esa misma fecha, acordó que se turnara a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia.

Segundo. En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en fecha 9 de octubre de 2008, el titular del Poder Ejecutivo Federal, Felipe Calderón Hinojosa, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Mesa Directiva en esa misma fecha, acordó que se turnara a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia.

Tercero. En sesión ordinaria de la Comisión de Justicia celebrada el 1º de diciembre de 2008, el presente dictamen fue aprobado por unanimidad de los presentes.

Cuarto. En sesión ordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales celebrada el 4 de diciembre de 2008, el presente dictamen fue aprobado por unanimidad de los presentes. Asimismo, la mayoría aprobó suscribir un adéndum a fin de incorporar en los considerandos de este dictamen algunos párrafos adicionales, a fin de dar claridad al sentido de la reforma que se propone.

## CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

A. Iniciativa presentada por los diputados Emilio Gamboa Patrón, César Camacho, Juan Francisco Rivera Bedoya y Jorge Mario Lescieur Talavera; y los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Fernando Jorge Castro



Trenti, Fernando Baeza Meléndez y Francisco Labastida Ochoa; todos del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

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

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

Por ello, expresan que la federalización de este delito obedece a la necesidad no sólo de unificar el tipo penal y su sanción, sino de coordinar a las autoridades encargadas en la investigación del delito y establecer criterios uniformes de política criminal.

Asimismo, manifiestan que 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; así como que el ilícito de secuestro es uno de los delitos que pueden ser investigados por la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, pero no todos serán conocidos por la Federación, pues se tendrán que reunir los presupuestos que exige la ley para que se configure el delito de delincuencia organizada.

Por eso, consideran 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, por lo que proponen la federalización del delito de secuestro.

Se exceptúan los casos del llamado "secuestro exprés" o secuestros con el objeto de ejecutar los delitos de robo o extorsión, los cuales deberán seguir siendo atendidos por las entidades federativas y por la Federación, en su caso.

#### B. Iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal

Refiere el autor que en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad se pactó el compromiso de presentar y dictaminar una iniciativa de Ley General del Secuestro, así como su pleno convencimiento sobre que la colaboración de los poderes,

en todos los ámbitos, es fundamental para cumplir los compromisos que, de cara a la sociedad, se hicieron en dicho Acuerdo.

Señala que la propuesta consiste en facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de secuestro y establecer, en forma homogénea, disposiciones relativas a la prevención, investigación, persecución y sanción de este delito, de observancia general para todas las autoridades del país.

El objeto de una ley general es distribuir las competencias sobre un mismo tema entre los distintos órdenes de gobierno y poderes, de forma que se reparten obligaciones y deberes a la federación, las entidades federativas y los municipios, para atender integralmente un fenómeno o una materia constitucional. No obstante, el delito de secuestro seguirá siendo de competencia local, investigado, perseguido y sancionado por autoridades de dicho orden. Sin embargo, se autorizaría al Congreso de la Unión a distribuir las competencias y regular las acciones en materia de prevención, investigación, persecución y sanción de dicho delito.

Así, el objetivo sería hacer frente a un delito que daña a la sociedad y que lesiona sustancialmente la tranquilidad de los mexicanos, al tiempo que permitiría superar viejos problemas en el combate a este fenómeno, tales como la diversidad de tipos penales y sus sanciones, figuras especiales (negociadores privados) y algunos conflictos de competencia.

Por otra parte, menciona que derivado de la reciente reforma constitucional al sistema de justicia penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 18 de junio, se dio al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en materia de delincuencia organizada. Sin embargo, sostiene que muchos de los delitos de la delincuencia organizada son del fuero común, como sucede en el caso del secuestro, y que por su complejidad es necesario que las autoridades locales cuenten con las herramientas jurídicas especiales que la Constitución prevé para investigar, prevenir y sancionar la delincuencia organizada, como es el caso del arraigo, los casos en que las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas -en el sistema acusatorio- y la protección especial para las víctimas y los ofendidos por los delitos.

El proponente expresa que el espíritu de la citada reforma constitucional no fue limitar a las autoridades locales en el uso de las herramientas especiales de investigación y persecución de la delincuencia organizada, sino sólo en cuanto a su legislación. Se



sostiene que la intención fue que la ley relacionada con la delincuencia organizada fuese una ley general, es decir, que distribuyese la competencia de las autoridades de los distintos poderes y órganos de gobierno para hacer un combate integral y potenciar la respuesta del Estado mexicano a este fenómeno, que ataca a la población civil, su tranquilidad, nuestras instituciones y la estabilidad social, económica y política de la nación. Por ello, se considera que la reforma constitucional que define la delincuencia organizada y a sus delitos determinantes es correcta en su génesis e intenciones; sin embargo, se sugiere que en forma complementaria, se permita que las autoridades locales investiguen, persigan y sancionen a la delincuencia organizada, sin que ello obste para que cuando la federación así lo decida, o los delitos determinantes sean federales, este orden de gobierno investigue y persiga ante los tribunales federales este delito.

Así las cosas, se propone que sea también una ley general la que distribuya las competencias de los poderes y de todos los órdenes de gobierno en la prevención, investigación, sanción y ejecución de penas en materia de delincuencia organizada.

## CONSIDERACIONES

En razón de su contenido, las iniciativas enunciadas en el capítulo de antecedentes, serán dictaminadas de manera conjunta, por coincidir en cuanto a su contenido.

Primera. El gobierno mexicano tiene la obligación de garantizar la seguridad de las personas y contribuir a la creación de una política de seguridad de Estado con todos los instrumentos que tenga a su disposición, es por ello que las iniciativas en estudio encuentran sustento, pues existen diversas causas por las cuales la legislación mexicana debe adecuarse a la realidad social que vive el país.

En el plano internacional, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), fueron los primeros instrumentos que regularon el llamado "derecho penal del enemigo".

La Convención de Palermo, firmada por 147 países y ratificada por 93, entre ellos México, aspira a prevenir y combatir las redes mundiales de delincuencia organizada, tráfico de personas y armas y prostitución internacional, mediante un conjunto de instrumentos y técnicas legales penales tendientes a la colaboración internacional.

La estrategia de acción de dicha Convención tiene dos objetivos principales:



1. Armonizar las legislaciones penales para tipificar delitos comunes, en forma tal que se compatibilicen las acciones represivas.
2. Desarrollar esquemas de colaboración entre los gobiernos para el intercambio de pruebas, operaciones conjuntas y extradiciones, entre otros.

Como se advierte de lo anterior, la legislación mexicana debe irse armonizando de forma tal que el combate a la delincuencia sea congruente con las nuevas formas, instrumentos y técnicas para combatirla.

Segunda. De las iniciativas en análisis, se advierten dos propuestas con un mismo propósito pero distintas en su planteamiento; la primera de ellas, tendiente a facultar de manera exclusiva al Congreso de la Unión a fin de federalizar el delito de secuestro. La segunda, consiste en preservar la coexistencia de competencias en la materia, pero facultando al Congreso de la Unión a expedir una ley general contra el secuestro, que distribuya de manera clara las competencias y regular las acciones en materia de prevención, investigación, persecución y sanción de dicho delito.

La iniciativa del Ejecutivo aborda un tema adicional, que es el relativo a facultar al Congreso de la Unión a expedir también una ley general contra la delincuencia organizada. En este sentido, es importante señalar que en la reciente reforma constitucional al sistema de justicia penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008, se modificó la fracción XXI del artículo 73, para dar al Congreso la facultad exclusiva de legislar en materia de delincuencia organizada, pretendiendo, entre otros aspectos, evitar que las legislaturas locales pudieran definir y modificar la definición del delito de delincuencia organizada y de sus delitos determinantes, y en consecuencia impedir que se abusara de este concepto y se utilizaran herramientas de investigación y juzgamiento más severas, por la naturaleza del propio fenómeno.

No obstante, se coincide con el Ejecutivo en que muchos de los delitos determinantes de la delincuencia organizada son del fuero común, y que por su complejidad es necesario que las autoridades locales cuenten con las herramientas jurídicas especiales que la Constitución prevé para investigar, prevenir y sancionar la delincuencia organizada, como es el caso del arraigo, las formas de prueba anticipada en el sistema acusatorio, y la protección especial para las víctimas y los ofendidos por los delitos, por lo que si bien la citada reforma es correcta en su intención, lo deseable es perfeccionar el marco constitucional a fin de que sea expedida una ley general que permita que tanto las



autoridades locales como las federales investiguen, persigan y sancionen la delincuencia organizada y sus delitos determinantes, pero con un marco normativo uniforme, que permita homogenizar los tipos penales y penas acordes a las conductas desplegadas y tener las herramientas para su investigación, persecución y ejecución de penas.

Tercera. Las Comisiones Unidas que hoy dictaminan estiman de la mayor relevancia que todos los recursos del Estado se sumen en la lucha contra la delincuencia organizada y sus diversas manifestaciones, así como contra el secuestro, pues hasta el momento, las instituciones de procuración de justicia han sido rebasadas para dar solución al lacerante problema de ambos ilícitos, lo que evidencia la necesidad de colaboración de las autoridades para poder disminuir a su mínima expresión estas actividades delictivas.

Por esta razón, se justifica la intervención de los tres órdenes de gobierno y la participación activa de la sociedad en su solución, mediante una política integral que permita conformar un marco legal unificado y contar con procedimientos ágiles y expeditos para una eficaz interrelación de los actores involucrados en la investigación, persecución, procesamiento y sanción de estos delitos.

La adición de referencia otorga al Congreso de la Unión la facultad que lo autoriza a delegar en las autoridades locales competencia para conocer de delincuencia organizada y secuestro. No desvirtúa la estructura de nuestro sistema federal ni el principio de distribución de competencias, y sí consolida la vigencia de ese sistema sobre la base de la cooperación y el auxilio recíproco.

Por lo cual, en la presente iniciativa se pretende darle facultades al Congreso de la Unión para que expida una ley de carácter general en materia de delincuencia organizada y de secuestro, en las que se unifique el tipo penal y la sanción correspondiente, se establezcan las bases generales de una política criminal para combatir ambos ilícitos y los instrumentos o herramientas que podrán utilizar tanto la Federación como las entidades federativas, sin perjuicio de que dichas leyes pudieran incluir más disposiciones tendientes al mismo objetivo.

Asimismo, y a efecto de que la presente reforma tenga un buen fin, se deberán en su momento modificar las leyes sustantivas y adjetivas, por lo que los órganos legislativos locales tendrán que uniformar sus respectivas legislaciones para hacerlas acordes a las leyes generales que sean expedidas; lo mismo deberá hacer este Congreso de la Unión, en la materia federal.





Así las cosas, la presente reforma coadyuvaría de gran forma para que en ley se establezcan los ejes, lineamientos y las formas generales mediante las cuales se pretende abatir a la delincuencia organizada y al delito de secuestro.

Cuarta. Por otra parte, es fundamental señalar que la importancia de que ambas sean leyes generales, radica en que éstas tienen una génesis distinta a la de las leyes ordinarias, pues tienen su origen directo en un mandato constitucional que obliga al Congreso de la Unión a expedirlas, cuyo ámbito de aplicación no se circunscribe al ámbito federal, sino que trasciende a todos los demás; es decir, inciden en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde 1999, ha distinguido la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional, reiterando que cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

El año pasado, mediante un criterio jurisprudencial, la Suprema Corte interpretó que las leyes generales son aquellas respecto de las cuales el Poder 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 cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional, y que dichas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en un mandato constitucional que lo obliga a expedirlas, para que sean aplicadas tanto por las autoridades federales, como locales y del Distrito Federal.

Asimismo, derivado del debate suscitado en el Máximo Tribunal en el mes de febrero de 2007, donde el tema central fue la interpretación del artículo 133 constitucional, que finalmente concluyó otorgando a los tratados internacionales una jerarquía infraconstitucional y supralegal, lo cual no es motivo de estudio en el tema que nos ocupa; sin embargo, destaca que en dicho debate también se sentaron dos criterios jurisprudenciales en el sentido de que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, que estén de acuerdo con ella, constituyen la ley suprema de la unión a que se refiere el citado numeral 133, dilucidando que conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, lo cual sí es relevante para el estudio que se realiza en el presente dictamen.



Los criterios jurisprudenciales aludidos son los siguientes:

a) Tesis P./J.95/99 de la Novena Época, con número de registro 193262, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Materia Constitucional, de Septiembre de 1999, visible a fojas 709, que a la letra dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes."

b) Tesis P. VII/2007 de la Novena Época, con número de registro 172739, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Materia Constitucional, de Abril de 2007, visible en la página 5, que reza lo siguiente:

"LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a 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 cual se 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 dictarlas, de tal manera que una vez



promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales."

c) Tesis P. VIII/2007 de la Novena Época, con número de registro 172667, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Materia Constitucional, de Abril de 2007, visible en la foja 6, que es del tenor literal que sigue:

"SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales."

d) Tesis P. IX/2007 de la Novena Época, con número de registro 172650, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Materia Constitucional, de Abril de 2007, página 6, que a la letra dice:

"TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones



Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional."

Quinta. Una vez vertidos los argumentos jurídicos que anteceden, estas Comisiones Unidas coinciden en que facultar al Congreso a expedir leyes generales en materia de secuestro y de delincuencia organizada, contribuirá a contar con un marco jurídico sólido, uniforme, integral y eficiente, que permitirá un mejor desempeño y una actuación más eficaz por parte de las instituciones de procuración e impartición de justicia en el combate a tales fenómenos delictivos que tanto aquejan a nuestra sociedad.

Finalmente, debe decirse que en esta tarea, es primordial la acción coordinada y decidida de todos los Poderes de la Unión, así como de las entidades federativas. Por cuanto hace al Poder Legislativo, nuestro único propósito con esta reforma es contribuir con lo anterior, cumpliendo con nuestra función primordial, que es la de legislar, asumiendo con plena responsabilidad los retos que exigen la seguridad pública y la justicia en nuestro país en estos días.

Por lo anteriormente expuesto, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, sometemos a la consideración de esta Asamblea, el siguiente proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

ÚNICO. Se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como para expedir las leyes generales en materia de delincuencia organizada y de secuestro, que establezcan, como mínimo, los tipos penales



y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

...

...

XXII. a XXX. ...

## TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las legislaciones en materia de delincuencia organizada y de secuestro de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza las facultades conferidas en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación general. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica, pendiente la propuesta de redacción de la exposición de motivos en adendum), Mónica Fernández Balboa (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero (rúbrica), Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretarios; Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica), Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Lariza Montiel Luis (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), Fidel Antuña Batista, Cruz Pérez Cuéllar, Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).



## La Comisión de Justicia

Diputados: César Camacho Quiroz (rúbrica), presidente; Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Carlos Alberto Navarro Sugich (rúbrica), Miguel Ángel Arellano Pulido, Jorge Mario Lescieur Talavera (rúbrica), Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica), Verónica Velasco Rodríguez, secretarios; Mónica Arriola, Alliet Mariana Bautista Bravo, Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica), Liliana Carbajal Méndez (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Claudia Lilia Cruz Santiago, Jesús de León Tello, José Manuel del Río Virgen, Antonio de Jesús Díaz Athié (rúbrica), Arturo Flores Grande (rúbrica), Silvano Garay Ulloa, Violeta del Pilar Lagunes Viveros (rúbrica), Andrés Lozano Lozano, Omeheira López Reyna (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas, Jesús Ricardo Morales Manzo, Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbrica), Silvia Oliva Fragoso, Édgar Armando Olvera Higuera (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).

Diputado César Duarte Jáquez

Presidente de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados

Presente

De conformidad con lo acordado por los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, en reunión del 04 de diciembre del año en curso, sometemos a su consideración la siguiente propuesta, con el objeto de modificar los considerandos del Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregando los párrafos siguientes:

a) En la página 9, se adiciona un cuarto párrafo al Considerando Tercero, recorriéndose en su orden los actuales:

En este sentido, es importante destacar que la reforma que hoy se propone no rompe con el Pacto Federal, toda vez que la mayoría de las legislaturas de los estados, en todo caso, deberán aprobar la misma para que se convierta en texto vigente, pues forman parte del Poder Constituyente Permanente, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución,

a) En la página 10, se adicionan dos párrafos finales en el Considerando Tercero:



Para estas Comisiones dictaminadoras resulta de la mayor importancia destacar que el propósito del presente dictamen es dotar al Congreso de la Unión de las facultades suficientes para establecer un marco normativo que permita atacar de manera coordinada y eficiente en toda la República el flagelo que representan la delincuencia organizada y el delito de secuestro, sin vulnerar la libertad de expresión de personas y grupos en el legítimo reclamo de sus derechos, en los términos del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, no se pretende criminalizar la lucha social ni confundir algunos excesos en el ejercicio de la misma, sin que ello implique la probable responsabilidad sobre actos imputables como delitos.

En cuanto a delincuencia organizada, retomamos un argumento expresado en los considerandos del dictamen relativo a la reforma constitucional al sistema de justicia penal, aprobado en esta Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 2007, que a la letra dice:

"Las disposiciones excepcionales que se establecen para delincuencia organizada, están dirigidas exclusivamente al combate de este tipo de criminalidad, y de ninguna manera podrán utilizarse para otras conductas, lo que impedirá a la autoridad competente el ejercicio abusivo de las facultades conferidas, en contra de luchadores sociales o a aquellas personas que se opongan o critiquen a un régimen determinado."

Visto bueno de la Comisión de Justicia: Diputado César Camacho Quiroz (rúbrica)

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández, presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), Mónica Fernández Balboa (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero, Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica), Felipe Borrego Estrada, Lariza Montiel Luis (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano, Fidel Antuña Batista (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica), Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).

### III. DISCUSIÓN / ORIGEN

DIPUTADOS

DISCUSIÓN

México, D.F., a 9 de diciembre de 2008.

El siguiente punto del orden del día, les decía, es la discusión del dictamen con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero, de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de que se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria, consulte la Secretaría a la asamblea si se dispensa la lectura al dictamen.

La Secretaria diputada Margarita Arenas Guzmán: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se dispensa la lectura al dictamen. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación), gracias. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación), gracias. Presidente, mayoría por la afirmativa.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Se dispensa la lectura. Tiene el uso de la palabra el diputado César Camacho Quiroz, que a nombre de las Comisiones Unidas fundamentará el dictamen, en términos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior.

El diputado César Camacho Quiroz: Muchas gracias, señor presidente. Compañeras diputadas y compañeros diputados, es evidente que la justicia y la seguridad en México son deficitarias, al punto que en esta Cámara, y en lo que es bien conocido como el poder revisor de la Constitución, fuimos capaces de construir una reforma publicada hace prácticamente medio año, de modo que hemos avanzado no con la velocidad y la precisión que hubiéramos deseado.

Pero, es cierto, y es un mérito atribuible a todos los partidos políticos, el hecho de haberle dotado a los mexicanos de una legislación más moderna y, esperemos todos, mucho más eficaz.





Por ahora, en el afán de redondear el marco jurídico constitucional, legal y reglamentario en esta delicada materia, hemos dispuesto una reforma al artículo 73, fracción XXI, que como es bien sabido señala las facultades que de manera exclusiva puede ejercer el Congreso de la Unión.

En el tema delicado del combate al secuestro que se ha convertido en uno de los flagelos que más duramente ha pegado a la estabilidad, a la paz y a la convivencia, la dispersión jurídica lamentablemente ha generado una ineficacia policíaca y, eventualmente, judicial. Por eso se ha pensado que los tres ámbitos de gobierno, en una relación armónica, de mutua complementación, pero de idéntica responsabilidad política frente a la comunidad, de la que todos formamos parte, puedan generar sinergia, no sólo normativa sino operativa-práctica, y dar mejores resultados.

Esta dispersión generada, por ejemplo, por la existencia de 33 tipos penales, 31 estados, el del Distrito Federal y el del ámbito federal, así como la dispersión y la variedad en las sanciones; así como la diferente manera de acometer la investigación de los delitos y la persecución de delincuentes, ha generado ventajas solamente para los secuestradores, de suerte que estamos impelidos a trabajar juntos, pero también inteligentemente, a articular la acción de los ámbitos de gobierno y generar una respuesta como la que la gente está esperando.

Las expresiones públicas sobre el particular no pueden ser más elocuentes, desde el "Ya basta" hasta la solicitud o la sugerencia de renuncia de servidores públicos, han hecho que sea un asunto prioritario como lo considera el Congreso. De suerte que el reto es articular; y articular es dotar de plasticidad y dinamismo al cuerpo social. El construir y constituir puntos de unión, generar movimientos y desarrollar capacidades.

Esta reforma constitucional une, dinamiza y mejora la colaboración entre ámbitos de gobierno, concretamente frente a los secuestradores, y es evidentemente una respuesta, no la única, pero sí, de este tamaño, la primera, a una demanda social inaplazable, y es vale la pena decirlo? un resultado adicional que el Poder Legislativo ofrece en el marco del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Si este periodo o esta legislatura, y este periodo subrayadamente se ha caracterizado por los resultados fructíferos en materia de justicia, no podemos dejar que este tramo, que es el último de esta legislatura, éste y el periodo que viene, no nos pongamos de acuerdo para poder hacer lo que la gente está esperando.

Es cierto, se concretó hace unos meses medio año para ser exactos la incorporación o el establecimiento del sistema acusatorio adversarial oral que está empezando a dar algunos frutos, aún pálidamente, pero así como hay una actitud generosa y garantista de un nuevo sistema de justicia penal, debe haber toda la severidad contra quienes han querido robar la tranquilidad, la convivencia de tantas y tantas familias mexicanas, muchas de las cuales lamentablemente se han visto enlutadas.

El artículo 73, en su fracción I, hasta hace unos días ¿porque las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia así lo determinaron? establece la opción de expedir una Ley General del Congreso, y recordemos que las leyes generales no son las leyes federales, de la sola competencia para el ámbito federal, sino leyes que siendo del Congreso de la Unión, cubren la competencia y redistribuyen armónica e inteligentemente la responsabilidad entre federación, estados y municipios, para que haya armonía, para que haya identidad de tipos penales, pero para que también haya sanciones que se compadezcan con la misma actitud lesiva y delincencial.

Lo más importante, la distribución de las competencias, las formas de coordinarse entre federación, estados y municipios que, como dije al principio, su carencia es utilizada como un resquicio por el crimen organizado para hacer de las suyas.

Las comisiones hemos determinado y señor presidente, pondré a su disposición el oficio que lo consigna proponer al pleno en este dictamen a discusión una supresión respecto de la original redacción.

Leo la parte conducente. Después de "el Congreso tiene facultad como dice el exhorto para establecer los delitos y las faltas contra la federación y fijas los castigos que por ellos deban imponerse". Hasta aquí está el texto vigente.

Y dice la propuesta de las comisiones unidas: "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".

De suerte que moviendo la maquinaria del poder revisor de la Constitución podrán pronunciarse no sólo el Senado de la República con la necesaria dos terceras partes, sino lo vital: las Legislaturas de los estados que no sólo eventualmente ¿así lo esperamos? avalen esta minuta, sino también se aperciban de la necesidad de trabajar de manera concertada, armónica, inteligente para poder contribuir, primero, con planteamientos



jurídicos y después las otras instancias del poder público en los estados, para una persecución eficaz de este tipo de delitos. Concretamente, del secuestro.

No deja de ser importante destacar que es ésta también una reforma federalista; que es una reforma que concierta, que es una reforma que suma, que es una reforma que articula no sólo las ideas y los planteamientos generales, sino la capacidad operativa de los tres órdenes de gobierno.

De suerte que para terminar dispersión legislativa bis a bi, homologación del tipo de penal y su sanción ante la falta de investigación o la investigación desconcertada, la colaboración virtuosa de las autoridades; la desatención a las víctimas del secuestro por el establecimiento de una política criminal que abarque desde la prevención, la persecución, la sanción y, por supuesto, el combate en su más amplia acepción para este delito que tanto daño le ha hecho a México.

La diputada Mónica Fernández Balboa (desde la curul): Señor presidente.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: ¿Me permite, diputado? Diputada Mónica Fernández Balboa. ¿Con qué objeto, diputada?

La diputada Mónica Fernández Balboa (desde la curul): Gracias, presidente. Para hacerle una pregunta al diputado Camacho.

El diputado César Camacho Quiroz: Con mucho gusto.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Adelante, diputada.

La diputada Mónica Fernández Balboa (desde la curul): Gracias. Simple y sencillamente ahorita que está proponiendo esa modificación, si no da pie también para que de una vez se dé a conocer al pleno el adendum que se propuso en la comisión y que fue aprobado en la Comisión de Puntos Constitucionales.

El diputado César Camacho Quiroz: Con su permiso señor presidente.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Adelante, diputado.



El diputado César Camacho Quiroz: El adendum que fue sugerido por la Comisión de Puntos Constitucionales, recibido y respaldado por la Comisión de Justicia, ya forma parte del dictamen que estamos discutiendo.

De suerte que eso que usted comenta ya está incorporado, no ha lugar a incorporarlo porque desde el principio, desde el dictamen de primera lectura ya apareció como usted lo considera.

Término, tema con el que por supuesto estamos de acuerdo para evitar la confusión o la criminalización o la pretensión de criminalizar a los movimientos sociales, a los líderes y luchadores sociales. Continuó señor presidente.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Adelante, señor diputado.

El diputado César Camacho Quiroz: Es éste el cumplimiento, por supuesto, de una responsabilidad política, pero también de una obligación jurídica puntual.

El Congreso tiene que demostrar, con menos retórica y con más hechos, que es él quien se pone en la sintonía de la ciudadanía y que atiende lo que bien puedo calificar como el asunto número uno de la agenda ciudadana. De modo, compañeras y compañeros, que resaltando el valor jurídico de la propuesta, vale la pena también apreciar el valor político de la misma.

A decir verdad, no son los acuerdos lo que menudea en una asamblea de carácter legislativo. Por eso ésta, la LX Legislatura, bien podrá decir con satisfacción que ha estado dando pasos firmes en la dirección correcta.

De merecer la aprobación, compañeras y compañeros legisladores, esta propuesta, tendremos yo diría que a renglón seguido la responsabilidad de aprobar una ley general que distribuya no sólo responsabilidades, tareas, sino también recursos, porque de otra suerte parece malicioso, o grave, endilgar nuevas responsabilidades a los estados y, peor aún, a los municipios si esto no va acompañando de un sistema jurídico bien construido y por supuesto como dije de los recursos correspondientes.

Estamos pues, y con ello termino, honrando los compromisos que el Poder Legislativo por convicción, pero también como expresión de acuerdo de las fuerzas políticas, suscribió nuestra compañera de la Mesa Directiva en ese momento en el Palacio Nacional y así el Senado, la Cámara de Diputados, el poder revisor de la Constitución con las legislaturas



locales habrá dado una más de la muchas muestras de estar atendiendo las demandas de la ciudadanía.

Con esto estamos sirviendo a la gente desde el Poder Legislativo, haciendo que en unos votos porque el Poder Ejecutivo haga lo propio y lo mismo el Poder Judicial, en el momento procesal oportuno. Gracias, por su atención.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Gracias, diputado. Consulte la Secretaría a la asamblea si se aceptan las modificaciones propuestas por las comisiones, en voz del diputado César Camacho Quiroz, así como el adendum que ha sido publicado en la Gaceta Parlamentaria.

La Secretaria diputada Margarita Arenas Guzmán: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se aceptan las modificaciones propuestas por el diputado César Camacho Quiroz, a nombre de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Justicia y el adendum publicado en la Gaceta Parlamentaria. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Presidente, mayoría por la afirmativa.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: En consecuencia, está a discusión en lo general y en lo particular, con las modificaciones propuestas y el adendum publicado por las comisiones y aceptados por la asamblea.

Se han registrado, para fijar posición de sus grupos parlamentarios, el diputado Jacinto Gómez Pasillas, por Nueva Alianza; el diputado Rubén Aguilar Jiménez, por el Partido del Trabajo; la diputada Patricia Castillo Romero, por Convergencia; el diputado Jorge Mario Lescieur Talavera, por el Partido Revolucionario Institucional; la diputada Aleyda Alavez Ruiz, por el Partido de la Revolución Democrática y la diputada Lariza Montiel Ruiz, por Acción Nacional.

Tiene el uso de la palabra el diputado Jacinto Gómez Pasillas, por Nueva Alianza.

Saludamos la presencia de regidoras del ayuntamiento de Hidalgo del Parral, Chihuahua, que nos da mucho gusto que nos acompañen en esta sesión. Un grupo plural, con composición de distintos partidos. Felicidades.



El diputado Jacinto Gómez Pasillas: Con su permiso, diputado presidente. El delito del secuestro no sólo atentan contra la vida, contra la libertad y contra la dignidad de la víctima; también lastima y destruye familias, crea incertidumbre y rompe la cohesión social.

Hoy el secuestro constituye uno de los peores males que afectan a nuestra sociedad. Entendemos que con la presente reforma se busca fortalecer la deficiente estructura jurídica que hoy existe para hacerle frente a este crimen.

Otorgar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para establecer los delitos y faltas contra la federación, fijar los castigos que por ello deban imponerse en materia de delincuencia organizada y secuestro y, de igual forma, para expedir las leyes generales en estas materias, sin duda alguna es un gran avance en términos constitucionales y legales para abatirlos.

La misma iniciativa expone que uno de sus motivos es el subsanar situaciones que parece no tener sentido. El hecho de que en estados como Quintana Roo la pena mínima para el secuestro es de cinco años, mientras que en Morelos se castiga con 10 años, cito, "como si la dignidad y la libertad de las personas valieran distinto en cada entidad".

Compartimos el contenido de la propuesta por el enfoque integral del fenómeno, porque más allá de penas más severas, se trata de una reforma de fondo que modifica la Constitución para expedir una ley, para prevenir y sancionar el secuestro, que no sólo contempla el tema de la pena o de la indemnización, sino que nos robustece, eslabón por eslabón, toda la cadena judicial, desde la policía preventiva hasta el sistema penitenciario.

Apoyaremos con nuestro voto esta reforma, porque además de la federalización de delitos como el secuestro, contempla acciones en materia de prevención, persecución y sanción, incluyendo también medidas de atención y protección a las víctimas, a los familiares, a los testigos, así como a programas de capacitación y control de confianza para el Ministerio Público y la policía.

Pero más importante aún, en el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza estamos convencidos de que una solución integral de largo plazo a éste y a otros fenómenos relacionados con el combate a la inseguridad, pasa por la educación.

La sociedad mexicana vive una situación en la que los valores universales se trastocan por actitudes contrarias al respeto de las leyes. En todos los órdenes de la vida se observa la



falta de disposición por parte de los ciudadanos, en general, para respetar el estado de derecho.

Desde los aspectos más simples de la vida cotidiana hasta los ámbitos educativos, profesionales y políticos. Los espacios y procesos de ilegalidad aumentan día con día. Vivir sin leyes equivale a estar en una sociedad caótica, en la que la convivencia deja de ser pacífica y respetuosa.

La falta de respeto hacia las normas y leyes empobrece los valores y la cultura de una sociedad. Ante este panorama es urgente que las escuelas se conviertan en espacios interesados en fomentar la cultura de la legalidad, entre los alumnos y sus familias, el objetivo es construir una nueva sociedad que privilegie los valores universales como un entorno fundamental para la convivencia digna de los seres humanos.

Los salones de clases son los espacios idóneos para que los alumnos puedan dialogar y generar discusiones en torno a la construcción de esa medida de la legalidad. En la medida en que los alumnos reflexionen y que ese aprendizaje sea significativo se irán formando ciudadanos con múltiples capacidades de respeto hacia las leyes, que les servirán para incorporarse a la sociedad y para hacer la dinámica; capaces de apoyar al estado de derecho, de participar en el ambiente público y político y, sobre todo, de tener una convivencia pacífica.

En el combate al secuestro tengo la certeza de que estamos de acuerdo todas las fracciones parlamentarias. Éste es un tema en el que la sociedad civil y el poder público tenemos que caminar de la mano para hacer un frente común a esta demanda de paz, seguridad y justicia.

Sin embargo no caigamos en simplificaciones ni demagogias. Promovamos reformas como la presente y legislemos en otros ámbitos que hagan posible el desarrollo económico, el crecimiento y la generación de empleos que contribuyan al combate de la pobreza y la desigualdad. Es cuanto, gracias, señor presidente.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Gracias, señor diputado, don Jacinto Gómez Pasillas. Tiene el uso de la palabra, para posicionar, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, este dictamen, el señor diputado Rubén Aguilar Jiménez.



El diputado Rubén Aguilar Jiménez: Con el permiso de la Presidencia. Compañeras y compañeros legisladores, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo acude a esta tribuna con el propósito de fijar su posición en relación con el dictamen que nos presentan las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El delito de secuestro tipifica una de las más perversas conductas que atentan contra el bien jurídico de la libertad.

Hoy en día las bandas de delinquentes que actúan de manera altamente sofisticada se dedican a privar de la libertad a particulares, hombres, mujeres, niños y niñas y a cambio de regresarlos a sus familias, exigen grandes cantidades de dinero para el rescate.

Estas bandas de delinquentes actúan con una gran ventaja que les sirve para chantajear a las familias. Si no pagan el rescate, el familiar es asesinado.

Además exige a los familiares no informar a las autoridades del delito cometido. Por desgracia los mexicanos nos enteramos de que entre los integrantes de estas bandas se encuentran individuos pertenecientes a diversas corporaciones policiacas tanto federales como de los estados o del Distrito Federal.

En agosto pasado se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. En este documento se asumen compromisos por parte de los firmantes de dicho acuerdo.

En el caso del Poder Legislativo, existe ya un compromiso claro para expedir una ley general del delito de secuestro.

Sin embargo y previo a la aprobación de dicha ley, se hace necesario reformar la fracción XXI en su primer párrafo, del artículo 73 constitucional, con el propósito de que el Congreso de la Unión cuente con la facultad expresa para expedir las leyes generales en materia de delincuencia organizada y el secuestro. Éste es precisamente el tema materia del presente dictamen.

Los secuestros se llevan a cabo en los 31 estados y el Distrito Federal, de la república mexicana. Los correspondientes tipos penales son de los estados y el Distrito Federal, contienen diferentes regulaciones y diferentes sanciones.





Esta pluralidad de legislaciones y de regulaciones para combatir el delito del secuestro hace que estas bandas operen con total impunidad.

Además, al interior de las propias corporaciones policiacas no existen áreas especializadas en el tema del secuestro, por lo que se explica, en parte, la ineficiencia de su combate.

Reformar la Constitución para otorgarle al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de secuestro implica la obligación para el Poder Legislativo de expedir una ley general en la que exista un solo tipo penal y las correspondientes sanciones; pero además, la distribución de competencias y la forma de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Compañeras y compañeros legisladores, con la reforma constitucional que hoy discutimos, los tres órdenes de gobierno tendrán facultades, específicas, en el combate a la delincuencia, que hace del secuestro su modo de vida.

A mayo de este año, la Procuraduría General de la República tenía conocimiento de 326 secuestros cometidos en el país. Sin lugar a dudas la cifra no conocida es mayor, pues las familias no lo denuncian. Por eso es importante la reforma que se está discutiendo.

En el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, no nos pasa desapercibido que esta reforma forma parte de una gran reforma al sistema penal y de procuración de justicia en México.

Ya lo iniciamos con la reforma constitucional en materia penal que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de este año.

El propósito de todas estas reformas es garantizar la seguridad de la sociedad mexicana y el combate frontal a la delincuencia. Queremos evitar que ciudadanos sean arrancados de sus familias y sujetos de crueles torturas e incluso asesinados.

Por las consideraciones antes expuestas, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo votará a favor del presente dictamen. Es cuanto.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Muchas gracias, señor diputado don Rubén Aguilar Jiménez. Tiene el uso de la palabra la diputada Patricia Castillo Romero, por Convergencia, para fijar posición a nombre de su grupo parlamentario.



La diputada Patricia Castillo Romero: Muchas gracias, señor presidente. Compañeras diputadas, compañeros diputados, hoy atendemos una reforma constitucional que obedece a la necesidad de reconocer que el Estado tiene que ser provisto de mayores y mejores instrumentos para el combate a la delincuencia.

Es de reconocer que México es un país de víctimas del delito y de la impunidad. Hoy sabemos que sólo se denuncia el 33 por ciento de los delitos cometidos, que hay una terrible ineficiencia en el procedimiento administrativo, cuyas averiguaciones previas son elaboradas por quienes no están capacitados para la investigación y que deberían ser los defensores del ciudadano, quiero decir, de los omnipotentes Ministerios Públicos.

Esto ha abierto una contradicción en la impartición de justicia, donde defendemos mucho más la pensión a los delincuentes en los centros penitenciarios que la reparación del daño de la víctima.

En México, donde actualmente al año se cometen 4.5 millones de delitos y sólo se denuncia un millón y medio, se consigna el 19 por ciento y sólo el 6 por ciento con detenidos, siendo el 4.5 por ciento con sentencia condenatoria, es decir, se sanciona el 1.5 de los delitos, queda impune el 98 por ciento. Ésta es la cara de la impunidad mexicana.

Durante años hemos vivido la impartición de justicia de frente a la corrupción y a la ineficiencia, con la existencia de 31 códigos locales y la variedad de interpretaciones de los tribunales superiores de justicia de todo el país, que han generado un tratamiento muy diverso de los delitos y, como consecuencia, una enorme impunidad para los delincuentes, sobre todo para aquéllos que han hecho del secuestro y el narcotráfico, una empresa cuya mano diligente ha sido siempre la corrupción.

Convergencia ha pugnado por hacer una reforma integral penal que incluya un nuevo código penal único para el país, un código único de procedimientos penales, una nueva ley de readaptación social de sentenciados, una nueva ley para el tratamiento de menores infractores, eliminar el monopolio de la acción penal a cargo del Ministerio Público y que la víctima pueda hacer valer su derecho ante el juez, contar con juicios simplificados, transparentes y orales para obtener un proceso con rendición de cuentas de todas las autoridades.

Los mexicanos tenemos miedo, tenemos desconfianza y queremos respuestas prontas para no preguntarnos todos los días quién sigue, para no ver que el "Apá" sea tratado



como un huésped de cinco estrellas y preguntarnos por qué asesinó a Fernando a sangre fría.

Ni queremos ver un padre que se convirtió en investigador, como muestra de desesperación ante la apatía de las autoridades, al no encontrar a su hija.

Por eso hoy, amigas y amigos, aprobaremos la reforma del artículo 73 para dar un instrumento más al Ejecutivo federal y a este Congreso, donde se tendrá la responsabilidad de emitir las leyes generales contra el secuestro.

Con ello abonaremos para que la concurrencia en los distintos niveles de gobierno en el combate al secuestro sea una realidad y se cierre el paso a la impunidad. Las leyes que al respecto expida el Congreso de la Unión deberán ser puntuales para que las atribuciones que correspondan a cada uno de los niveles de gobierno sean claras y atenen las manos de quienes buscan cobijo en la corrupción.

No se trata de federalizar el delito de secuestro, dejando solamente la responsabilidad a los poderes federales, sino de hacerlos corresponsables en el cumplimiento de sus obligaciones para impedir que se deslinde nadie de la aplicación de la ley.

Hoy les decimos a los mexicanos que falta mucho por hacer. Que para la implementación de la reforma de justicia penal aún falta mucho. Pero que hoy damos un gran paso en contra del secuestro, sin olvidar que la impunidad no es un problema de leyes, sino de quiénes las aplican.

Y por tanto, lo que corresponde al Congreso se está cumpliendo. Y esperamos, con los mejores augurios, que esto sirva para que quienes tienen en sus manos aplicarlas, lo hagan ya sin pretexto.

Convergencia basa sus principios y acciones en el imperio de la ley. La sociedad nos exige a quienes los representamos más justicia y mayor rapidez, pero también tenemos claro que la seguridad y la justicia no tienen colores ni partido, sólo un gran interés, el interés de México. Votemos, pues, a favor de estas reformas. Muchas gracias.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Muchas gracias, compañera diputada Patricia Castillo Romero. Tiene el uso de la palabra el señor diputado Jorge Mario Lescieur Talavera, en representación del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, para fijar la posición.

Recordemos que estamos en la discusión de las reformas al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El diputado Jorge Mario Lescieur Talavera: Con el permiso de la Presidencia. A nombre de mi fracción parlamentaria, el PRI, venimos a apoyar el dictamen que hoy se discute, insistiendo en que en los últimos años el secuestro es una de las conductas delictivas que más lastiman y evidencian a la sociedad mexicana, toda vez que sus consecuencias dejan profunda huella en las víctimas y familiares que lo sufren, no sólo por el detrimento económico, sino por las secuelas físicas y psicológicas que perduran en la mayoría de ocasiones para toda la vida.

En nuestro país, cientos de personas se han visto trastocadas en su dignidad y absurdamente privadas de su libertad, y peor aún, algunas de estas personas, por desgracia han sido asesinadas de manera cobarde.

En la lucha contra la delincuencia, el gobierno nunca debe estar solo. Los poderes federales, los poderes locales deben realizar sus atribuciones, y en este marco se propone la facultad del Congreso para expedir una ley general que como aquí ya se ha dicho, deberá contener las bases y normas mínimas para combatir el delito de secuestro.

Deberán prevenir y eficientar la coordinación entre instituciones de gobierno, la colaboración entre las entidades federativas y algo importantísimo, la participación de los municipios mexicanos, y así privilegiar el talento nacional dentro de la metodología de investigación.

Por ello es de vital importancia que este Congreso de la Unión tenga esa facultad para expedir la ley general en la materia, puesto que con esta facultad podrá dictar los ejes rectores para combatir coordinadamente, como también aquí se ha dicho, esta figura delictiva.

Homologuemos el tipo penal y sus sanciones. Establezcamos la distribución de competencias y señalemos las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. No hay que soslayar que el Estado mexicano está en falta ante la sociedad. No ha podido combatir eficaz y eficientemente este lacerante delito.

Y la intención, entonces es que la sociedad pueda recuperar confianza en las instituciones y en la justicia, reivindicar su derecho a la esperanza de un país seguro. Estas



consideraciones conducen a la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional para apoyar el dictamen en comento y se pronuncia para que este paso, como bien decía la diputada Castillo que me antecedió, da inicio a la segunda fase consecuente, de la llamada "reforma al sistema penal mexicano", y que pueda consolidarse lo más pronto posible.

Que esta soberanía pueda tomar en cuenta que estamos ante un todo integral, lo que ya logramos hacer el año anterior y en las publicaciones que ya se consolidaron el 18 de junio del presente año dan la secuencia hoy, no solamente con este dictamen, sino el que también se discutirá a través de una miscelánea fiscal en unos momentos más. Muchas gracias, por su atención.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Muchas gracias al diputado don Jorge Mario Lescieur Talavera. Tiene el uso de la palabra, la diputada Aleida Alavez Ruiz, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, para fijar la posición a nombre de su grupo.

La diputada Aleida Alavez Ruiz: Con el permiso de la Presidencia. Compañeras legisladoras y compañeros legisladores, la delincuencia tiende a ampliarse cobrando más fuerza y volviéndose más compleja; debido a esto, cada vez más es una amenaza contra los pueblos y un obstáculo para el desarrollo democrático y socioeconómico de los países.

Sin embargo, los acuerdos alcanzados en la Cámara de Diputados no representan una transformación del modelo de seguridad reactivo y punitivo que ha fracasado en 15 años ni son una solución definitiva al problema.

El día de hoy acudimos a esta tribuna ejerciendo nuestras labores legislativas, presionadas mediáticamente por el plazo de los 100 días señalados en el Acuerdo Nacional por la Seguridad y Justicia y Legalidad, presentando a la opinión pública un dictamen que permitirá al Congreso de la Unión expedir leyes generales en materia de delincuencia organizada y secuestro, sin que ello implique un cambio sustantivo y trascendental en las políticas públicas, que nos permitan combatir de manera frontal la delincuencia en nuestro país.

La solución al problema del secuestro y de la delincuencia organizada no se encuentra en la forma de su tipo penal sino en los hechos que hacen las autoridades para prevenir, disminuir y erradicar estos ilícitos. Por ello la reforma a la fracción XXI del artículo 73



constitucional, constituye un acto para avanzar hacia la armonización legislativa en materia de secuestro y delincuencia organizada.

En este orden de ideas resulta trascendental facultar al Congreso de la Unión, para expedir leyes que le permitan distribuir las competencias y disposiciones relativas a la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos, así como unificar a en todos los códigos penales las penas del secuestro y propiciar una mejor cooperación interna entre las entidades federativas, con el fin de mantener una eficacia total en las investigaciones a lo largo de todo el territorio nacional.

En el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática no escapa el espíritu bondadoso que dio origen a esta reforma. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que con la redacción propuesta quedan fuera las políticas de prevención de estos delitos.

Por ello, desde esta tribuna seguiremos insistiendo en que la mejor manera de combatir el delito es una adecuada prevención que ataque las causas que originan la delincuencia y no más cárceles o más tipos penales.

Asimismo la reforma del artículo 73, fracción XXI, no toma en cuenta el régimen de excepción en materia de delincuencia organizada, establecido en la reforma constitucional publicada en junio de 2008 y que a consecuencia de esta omisión las entidades federativas no podrían cumplirlo en su totalidad; ya que, por ejemplo, sería oneroso establecer centros especiales de reclusión para miembros de la delincuencia organizada.

La reforma constitucional que hoy estamos discutiendo, implica que las instancias de procuración e impartición de justicia locales son quienes, en mayor medida, van a conocer de los procedimientos en materia de delincuencia organizada y de secuestro, con lo que el éxito o fracaso de la lucha contra el crimen organizado no será exclusiva de la federación, sino compartida con las entidades federativas y el Distrito Federal, delegando a las autoridades locales el problema más serio que tiene el gobierno federal.

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática quiere dejar en claro, que el voto a favor del dictamen, que se somete a votación en este momento, será en el marco de la inclusión del adéndum a las consideraciones del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, respecto a dos aspectos fundamentales: el respeto al pacto federal y la exclusión de los luchadores sociales del marco de las leyes generales del Secuestro y Delincuencia Organizada.



Es el Estado en su conjunto quien debe responder con organización y unidad, con dinamismo y firmeza, con respeto escrupuloso a la ley, y respeto a los derechos fundamentales de los gobernados en esta lucha constante contra la delincuencia, por ello los integrantes de mi grupo parlamentario votará en lo general a favor del dictamen que nos presentan las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, constitucional. Pero no quiero dejar de señalar que precisamente este adéndum necesita ser contemplado en la reglamentación del mismo.

No se trata de que solamente en la exposición de motivos se considere el respeto a la libertad de expresión y que no sea criminalizada la protesta social, o equiparada a la delincuencia organizada; necesitamos también el combate a la impunidad y que las normas abiertas que hoy se dejan, que no promueven además la justicia sino los excesos que se han cometido en diferentes momentos, con acciones de carácter social, de pelea por derechos fundamentales, ahora no se quieran discutir en una reforma reglamentaria.

Por eso, estaremos al pendiente de esta próxima discusión sobre la Ley Reglamentaria de la Delincuencia Organizada, para que además el Ejecutivo federal haga valer que si en los diferentes informes que ha hecho llegar a esta legislatura, con respecto a los avances que se han tenido en los grupos de trabajo de detenciones arbitrarias, que reportó la Organización de las Naciones Unidas, ellos documentan que siguen trabajando sobre la incorporación, en el marco jurídico, de todo lo que implica que los derechos humanos sean reconocidos en el texto constitucional.

Esto también ayudaría mucho a que esta no criminalización de la protesta social quedara incluida en la defensa de nuestros derechos sociales, en la propia Constitución. Es cuanto, diputado presidente.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Muchas gracias, compañera diputada doña Aleida Alavez Ruiz. Por último tiene el uso de la palabra la diputada Lariza Montiel Luis, para fijar posición a nombre del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

El señor diputado José Manuel del Río Virgen retira su intervención, quien se había registrado en pro del dictamen. Adelante, diputada Montiel Luis.

La diputada Lariza Montiel Luis: Con su venia, diputado presidente. Compañeras y compañeros legisladores, hemos escuchado ya los argumentos hechos por las comisiones unidas de Justicia y de Puntos Constitucionales, en palabras del diputado presidente de la primera.



Efectivamente, esta reforma constitucional hará posible que el Congreso pueda emitir una ley, una ley en materia antisequestro, que responde a su compromiso al cual fue obligado, o al cual se obligó, mediante la suscripción del Acuerdo Nacional por la Seguridad, el pasado mes de agosto, y en el que participamos todos los poderes del Estado, así como representantes de la sociedad.

Honrando tales compromisos, el presidente de la república, el licenciado Felipe Calderón Hinojosa, envió a esta Cámara de Diputados la iniciativa que da origen al presente dictamen.

Es también de resaltarse que el Grupo Parlamentario del PAN ha presentado diversas iniciativas alrededor del tema. Sobresalen aquellas que tienen que ver con establecer la cadena perpetua para secuestradores, y el endurecimiento a las penas de los servidores públicos que intervengan en la comisión de tales delitos.

Esta iniciativa nos da la pauta para la emisión de una ley general en materia antisequestros, legislación que permitirá fijar las bases que establezcan competencias entre los estados y la federación, en la legislación de dichos delitos, así como en la atención a los mismos.

Es urgente la coordinación entre los diversos órdenes de gobierno para hacer frente a una situación que aqueja a nuestra sociedad. El peor error habría sido cerrar los ojos a esta realidad.

La preocupación y, mucho menos, la acción de combate no son trabajo de un solo hombre. Eso lo debemos tener claro. Es la tarea cotidiana que debemos asumir todos y cada uno de los que por la decisión, la voluntad y la confianza de los ciudadanos ejercemos un cargo público. Cada quien desde su trinchera, sin duda, pero sin omitir nuestra responsabilidad.

En congruencia con lo anterior, también esta ley general hará posible establecer tipos penales comunes en todas las entidades federativas, de tal manera que exista articulación entre los encargados de velar por la tranquilidad de nuestras familias, pero también que exista igualdad en el tratamiento que se otorgue a cada una de dichas conductas. La dureza de dichas sanciones se discutirá en su momento.

Lo primero que debemos tener en mente es que esta reforma responde a una demanda de la sociedad. Aquí estamos recogiendo esas peticiones y nos estamos haciendo cargo de la





responsabilidad que como legisladores tenemos de llevar a la ley lo que sea necesario para la consolidación de un México mejor.

Compañeras y compañeros, la base de un sistema democrático es la observancia estricta de la ley. Los diputados estamos al servicio de México para el perfeccionamiento de su estructura política y jurídica.

Decía don Abel Vicencio Tovar, en la LIX Legislatura, en 1974, cito: "La política puede ser una ciencia de la instauración, organización y vigilancia de la autoridad. Precisamente en la medida en que los diputados, de esta legislatura y de las que nos han antecedido, hemos participado en la construcción, organización y funcionamiento del poder, estamos también participando en esa construcción perenne de la patria". Se cierra la cita.

Es tiempo de cerrar filas, trabajar por nuestro país, y por ello, el Partido Acción Nacional se enorgullece de participar activamente en la construcción de este dictamen, el cual, por supuesto, votará a favor. Es cuanto, señor presidente.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Muchas gracias, compañera diputada Lariza Montiel Luis. Consulte la Secretaría a la asamblea si el proyecto de decreto se encuentra suficientemente discutido.

La Secretaria diputada Margarita Arenas Guzmán: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la asamblea si se encuentra suficientemente discutido el proyecto de decreto. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación); gracias. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación); gracias. Presidente, mayoría por la afirmativa.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Suficientemente discutido. Se pide a la Secretaría que abra el sistema electrónico por 10 minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular del proyecto de decreto.

La Secretaria diputada Margarita Arenas Guzmán: Háganse los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento para el Gobierno Interior. Ábrase el sistema electrónico por 10 minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular del proyecto de decreto.

(Votación)



¿Falta alguna diputada por emitir su voto? Ciérrase el sistema electrónico. Se emitieron 351 votos en pro, 2 en contra y 0 abstenciones. Presidente, es mayoría calificada.

El Presidente diputado César Duarte Jáquez: Aprobado en lo general y en lo particular, por 351 votos, el proyecto de decreto que reforma el párrafo 1o. de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pasa al Senado para sus efectos constitucionales.

#### **IV. MINUTA**

CAMARA REVISORA: SENADORES

MINUTA

México, D.F., a 9 de diciembre de 2008.

"MINUTA

PROYECTO

DE

DECRETO

QUE REFORMA EL PARRAFO PRIMERO DE LA FRACCION XXI DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo Unico. Se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad.

I. a XX. .

XXI. 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. .

## TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las legislaturas en materia de delincuencia organizada y de secuestro de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza las facultades conferidas en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación general. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, D.F., a 9 de diciembre de 2008.

Dip. César Horacio Duarte Jáquez  
Presidente

Dip. Margarita Arenas Guzmán  
Secretaria".

## V. DICTAMEN / REVISORA

SENADORES

DICTAMEN

México, D.F., a 11 de diciembre de 2008.

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUEDÓ DE PRIMERA LECTURA.

HONORABLE ASAMBLEA



A las comisiones que suscriben, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con los artículos 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 56, 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esta Honorable Cámara de Senadores el presente dictamen al tenor de los siguientes:

### I. ANTECEDENTES

1. En sesión celebrada en la Cámara de Diputados el día 9 de diciembre de 2008 se aprobó el Proyecto de Decreto que reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. En esa misma fecha el Senado de la República recibió la Minuta del Proyecto de Decreto referido y la Mesa Directiva acordó turnarla a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.
3. El 10 de diciembre de 2008 se recibió de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, oficio que remite fe de erratas al artículo segundo transitorio del Proyecto de Decreto mencionado.

### II. MATERIA DE LA MINUTA

La Minuta en estudio establece la facultad expresa del Congreso para expedir una ley general en materia de secuestro que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; dejando a cargo del Congreso la facultad para legislar en materia de delincuencia organizada.

### III. CONSIDERACIONES



Estas comisiones unidas consideran que la propuesta de la minuta enviada por la Colegisladora es loable, ya que es necesario dar una respuesta efectiva y contundente al problema de la inseguridad pública que, en los últimos años, amenaza con fracturar los cimientos del Estado mexicano.

Muestra de ello es el secuestro, que es uno de los delitos más crueles y devastadores, cuyas consecuencias dejan profunda huella en las víctimas y familiares que lo sufren, no sólo por el detrimento económico, sino porque las secuelas físicas y psicológicas que sufren son graves y permanentes.

Desafortunadamente en nuestro país el secuestro se ha convertido en una industria delictiva en pleno auge, cientos de personas se han visto trastocadas en su dignidad y privadas de su libertad, y peor aún algunas de estas personas por desgracia han sido mutiladas o privadas de la vida de manera cobarde.

En México la propagación de organizaciones delictivas dedicadas a esta actividad ilícita ha ido en aumento. Y de acuerdo con el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), la probabilidad de que un criminal llegue ante un juez es tan sólo de 3.3%.

Algunos informes de la Procuraduría General de la República (PGR) indican que el secuestro dejó de ser exclusivo del crimen organizado y de células de cárteles del narcotráfico, ya que se ha vuelto también una empresa en la que miembros de una familia planean, ejecutan y cobran los rescates.

Cifras y datos conocidos recientemente a través de los medios de comunicación nos muestran la gravedad e incremento del problema del secuestro en nuestro país, así como de la necesidad de tomar acciones concretas en el ámbito de las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno. Muestra de ello es el estudio intitulado "El Secuestro. Es un negocio explosivo" realizado por la ONG IKW PAX CRISTI con sede en Holanda y que goza de reconocido prestigio mundial, en el que se señala:

"... que el número de secuestros ha aumentado mundialmente. De las cifras suministradas por las autoridades se desprende que en el año 2006 se cometieron con seguridad 25,000 secuestros en todo el mundo. Los países a la cabeza de la lista actual concerniendo en el secuestro son México, Irak e India. Julio de 2008".[1]  
<<http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2008/12/11/1&documento=45>>



Como se puede apreciar con estos datos, el problema es enorme, por lo que es urgente dotar al Estado de las herramientas legales que le permitan combatir eficientemente el delito de secuestro.

Por eso se ha pensado que los tres órdenes de gobierno, en una relación armónica, de recíproca complementación y de idéntica responsabilidad política frente a la comunidad puedan generar unión normativa y operativa-práctica, para dar mejores resultados.

La propuesta de reforma de la minuta en estudio, une, dinamiza y mejora la colaboración entre los ámbitos de gobierno, al expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios.

Es fundamental señalar que una ley general a diferencia de una ley federal es un ordenamiento que obliga tanto a las autoridades federales como a las de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. Precisamente, a partir de los lineamientos establecidos en una ley general sobre la materia se pretende generar un marco jurídico que propicie la armonización en el establecimiento de tipos penales y penas, contribuye a establecer una mejor coordinación entre las procuradurías y las policías, define los alcances de la concurrencia en la materia regulada y proporciona un esquema claro de responsabilidad para las autoridades.

Retomamos el planteamiento textual de la Colegisladora que a la letra dice "la existencia de una concurrencia entre diferentes niveles de gobierno, permite fijar con claridad el ámbito de actuación de los Estados y la Federación, identifica los espacios en donde debe generarse la coordinación y proporciona un marco para la identificación de autoridades responsables y, en su caso, para el ejercicio de las facultades de atracción."

Al respecto podemos referir el siguiente criterio jurisprudencial:

"LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a



determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a 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 cual se 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 dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales."(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, abril de 2007, p. 5

Las facultades concurrentes implican, que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, pero que, en estos casos, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, el determinar la forma y términos de la participación de dichos entes, a través de una Ley General. El anterior criterio, se contiene en la jurisprudencia de rubro "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES".

Novena Época

Instancia : Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Enero de 2002

Tesis: P./J. 142/2001

Página : 1042

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad



(artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Así, la existencia de una concurrencia entre diferentes niveles de gobierno, permite fijar con claridad el ámbito de actuación de los Estados y la Federación, identifica los espacios en donde debe generarse la coordinación y proporciona un marco para la identificación de autoridades responsables y, en su caso, para el ejercicio de las facultades de atracción.

En términos generales, la propuesta de reforma fija las bases para el establecimiento de una política criminal integral en materia de secuestro que permita una acción efectiva y coordinada del Estado Mexicano en la prevención, la persecución, la sanción y el combate en su más amplia extensión de este delito que tanto daño le ha hecho a México.

Por las razones anteriormente expuestas, se considera procedente incorporar en el texto constitucional la propuesta de la minuta en estudio, por lo que las comisiones dictaminadoras sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente PROYECTO DE

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ÚNICO.** Se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:





"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. 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. ..."

## TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las legislaciones en materia de secuestro de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza las facultades conferidas en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación general. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los diez días del mes de diciembre de dos mil ocho.

## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### COMISIÓN DE JUSTICIA

### COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA



[1] <<http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2008/12/11/1&documento=45>> IKV PAX CRISTI. El Secuestro. Es un negocio explosivo. "El secuestro como instrumento económico y político de los grupos armados en las zonas de conflicto". ISBN 978-90-70443-42-9. Holanda. Julio 2008. P. 8

## **VI. DISCUSIÓN / REVISORA**

SENADORES

DISCUSIÓN

México D.F., a 11 de diciembre de 2008.

El siguiente punto de la orden del día podría ser la segunda lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción vigésima primera del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A este dictamen se le dio primera lectura hace unos momentos.

Para justificar la necesidad de dispensar la segunda lectura, la Mesa Directiva considera pertinente expresar las causas que la motivan.

Como es de su conocimiento, se trata de una reforma constitucional que debe cubrir un procedimiento especial más riguroso que el utilizado para reformas legales.

El propósito de la reforma corresponde a un tema delicado que en el tiempo más reciente que vivimos ha visto incrementada la demanda social para que los aspectos jurídicos de combate a la inseguridad se perfeccionen y se hagan más eficientes y con ello se brinde la garantía de seguridad pública.

Las Comisiones del Senado han trabajado en el análisis y la valoración del proyecto, y por ello cumplieron ágilmente con su responsabilidad.

Ahora toca al Pleno dar resolución a la propuesta que nos remitió la Cámara de Diputados.

Estamos por concluir el Periodo de Sesiones Ordinarias. Por lo que de no dar fin hoy al trámite legislativo que corresponde inicialmente a las Cámaras del Congreso,



retrasaríamos las fases posteriores para la aprobación de esta pretendida reforma constitucional.

La Mesa Directiva se ha asegurado que el contenido del dictamen se difunda de manera suficiente a la asamblea, a fin de que los senadores contemos con elementos de juicio para emitir nuestro voto de manera consciente y responsable.

Si la Asamblea autoriza la dispensa de la segunda lectura al Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción vigésima primera del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procederemos a discutirlo con la extensión y mesura que el asunto exige.

En consecuencia, consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen y se ponga a discusión de inmediato.

-EL C. SECRETARIO ZOREDA NOVELO: Consulto a la asamblea, en votación económica, si autoriza se dispense la segunda lectura del anterior dictamen y se ponga a discusión de inmediato.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano

(La asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano.

(La asamblea no asiente)

Autorizado, se dispensa la segunda lectura, señor presidente.

-EL C. PRESIDENTE MADERO MUÑOZ: Está a discusión en lo general.

Se concede el uso de la palabra al senador Manuel Velasco Coello, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

-EL C. SENADOR MANUEL VELASCO COELLO: Con su permiso, señor presidente; compañeras senadoras y compañeros senadores.



Para el Senado de la República la seguridad es una prioridad que está por encima de colores partidistas. Por ello, hemos coincidido en que las autoridades deben combatir frontalmente y sin tregua la delincuencia.

Es una realidad que el delito de secuestro aumentó en nuestro país de forma dramática, lo que ha generado temor entre la población que se siente expuesta a estos criminales. Por eso, no es un secreto que el secuestro se ha convertido en un gran negocio donde se mueven fortunas en dólares y en pesos. La prueba es el segundo lugar que ocupa México en el número de secuestros cometidos sólo después de Colombia.

A pesar de no ser un delito nuevo, en las últimas semanas el tema ha sacudido al país y mantiene en vilo a miles de mexicanas y de mexicanos, lo que lamentablemente deja a México como un país secuestrado por el crimen.

Por ejemplo, las cifras oficiales estiman que se cometieron cerca de 13 millones de delitos en todo el país. De esos se calcula que más de 6 mil fueron secuestros, lo que equivaldría a poco más de 17 secuestros al día en todo el territorio nacional.

Lo más preocupante es que aquellos secuestros que finalizaron con la muerte de las víctimas aumentó en un 80 por ciento en los últimos años, y son cada vez más aquellos que terminan en mutilaciones físicas de las víctimas.

El Senado de la República no puede aceptar que el secuestro se vuelva algo cotidiano para millones de personas y menos que nos conformemos a vivir como rehenes de los criminales.

Por todo lo anterior, nos pronunciamos a favor de reformar el artículo 73 de la Constitución, a fin de darles facultades al Congreso para expedir una Ley Antisecuestro; así como para establecer las sanciones, la distribución de competencia y las formas de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales.

Lo anteriormente confirma el compromiso de las senadoras y los senadores de la República, de legislar a favor de la seguridad pública y de hacerlo como una prioridad que está por encima de las diferencias partidistas.

En suma, con esta reforma podremos atender una necesidad de los mexicanos que exigen a sus autoridades ponerle un hasta aquí a los delincuentes.



Nosotros queremos que las familias vivan tranquilas. Por eso estamos a favor de recuperar los espacios públicos para que las nuevas generaciones puedan crecer en un México libre de secuestros y en un país que no se dobla ante la amenaza del crimen y la inseguridad.

Por su atención, muchas gracias.

(Aplausos)

-EL C. PRESIDENTE MADERO MUÑOZ: Gracias senador Manuel Velasco Coello. Se concede ahora el uso de la palabra a senador Tomás Torres Mercado, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

-EL C. SENADOR TOMAS TORRES MERCADO: Ciudadano presidente, con relación al contenido de la minuta, en principio en esta materia el Grupo Parlamentario del PRD, lo ha expresado el coordinador del propio grupo, el senador Carlos Navarrete, y lo hemos dicho los que hemos estado formando parte de los equipos de trabajo, de que vamos a contribuir y vamos a participar en la discusión de estos temas con la finalidad de darle al Poder Ejecutivo; pero no sólo al Poder Ejecutivo Federal, sino a los ejecutivos de los Estados, a los Municipios, instrumentos, leyes, que hagan posible una coordinación efectiva para combatir esta antisocial tan grave como el secuestro.

Consideramos algunas cosas, señor presidente, compañeras, compañeros legisladores.

Esta reforma constitucional, por lo que hace al trámite, señor presidente, seguramente que no será en el futuro materia de cuestionamiento por lo que hace a la legalidad del trámite legislativo, por la naturaleza. Pero hay que poner ahí la consideración.

Hay otros aspectos.

Lo que plantea la adición a este artículo de la Constitución federal es que el Congreso de la Unión legisle y pueda establecer una Ley General Antisecuestro, una ley general que establezca, que defina tipos penales y sanciones, y hay una pequeña parte que técnicamente está soportada en los considerativos del dictamen, al establecer cómo el Congreso de la Unión va a legislar en materia penal, por lo que hace a la participación del Distrito Federal, y las entidades federativas, es decir, como el Congreso General respeta el contenido del principio de facultades expresas que le tocan al Congreso de la Unión, en concordancia con el artículo 133 de la propia norma máxima.



Queremos entonces reiterar la actitud del grupo parlamentario, leyes para la actuación del Ejecutivo, pero también respeto a las garantías y a los derechos fundamentales.

Diré algo que en el concepto nuestro también es necesario decir. En la realidad, ahora, los asuntos de secuestros, su inmensa mayoría son de competencia federal, cuando participan tres o más, sujetos activos, secuestradores; si participan dos o uno es de la competencia de las autoridades locales.

Queda en la mesa, sólo, compañeros legisladores, el asunto de si en este en este país lo pertinente es en lugar de delegar y de desconcentrar, por lo que hace la función de la autoridad federal, seguimos atrayendo más y dejando la ventana de las facultades concurrentes en una parte que no me deja plenamente satisfecho.

La concurrencia es la opción generalmente del gobernado, de ir a la instancia federal o la local, ahora el asunto es que la instancia federal diga: el asunto es tuyo, cuando la constitución establece que es de la federación. Que no se decante, que no se reparta a juicio o a conveniencia de la autoridad federal.

En este tema quizás quepa la excepción. Sin embargo el principio de la concurrencia de facultades está determinado no por el criterio de la autoridad, sino por la acción que ejerciten los gobernados. Por lo demás en sus términos. Muchas gracias. (Aplausos).

-EL C. PRESIDENTE MADERO MUÑOZ: Muchas gracias, senador Tomás Torres Mercado. Tiene ahora el uso de la palabra el senador Pedro Joaquín Coldwell, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

-EL C. SENADOR PEDRO JOAQUIN COLDWELL: Gracias, presidente. Senadoras, senadores, lo peor que le puede ocurrir a una sociedad, sometida durante mucho tiempo al flagelo de una delincuencia impune, es que pierda la capacidad de horrorizarse, que se vuelva insensible ante el dolor y que termine por adaptarse a la rutina de la ilegalidad.

Cuando los delitos llegan a los niveles que han alcanzado en México no sólo se ven amenazados los tejidos de la sociedad, la vigencia de la ley, y la capacidad de ejercer soberanía por parte del Estado, sino que, y es lo más grave, se vuelven incontables las víctimas que no encuentran remedio a su sufrimiento.

Un largo período de omisiones gubernamentales, una economía que se deteriora con celeridad, una degradación de valores culturales en nuestra sociedad, son factores que



han incidido para dificultar el combate a la delincuencia, propiciando que cada vez sean más las ciudadanas y los ciudadanos que sufren agresiones en su integridad personal y en sus bienes.

Uno de los delitos más monstruosos es el del secuestro. Habitualmente tiene por objeto ingresos ilegales, pero para ello se ejercen presiones psicológicas sobre los familiares y aún físicas sobre la víctima directa.

México es uno de los países en los que se presenta el mayor número de secuestros a nivel mundial, lo practican tanto bandas de crimen organizado, como simples grupos de bándalos, quienes lo llevan acabo con frecuencia sufren alteraciones nerviosas o desórdenes mentales que los conducen a mutilar o a privar de la vida, a los secuestrados, independientemente de que sus familias cumplan o no las demandas de rescate que se hacen.

Mientras dura el secuestro la incertidumbre preside la vida de los familiares, sujetos al chantaje, las presiones son severas, se les insulta y somete a tratos humillantes; se les amenaza y sobreviven con la duda de si su familiar se encuentra en buen estado de salud.

Por eso comparto plenamente el criterio de mi compañero senador Fernando Baeza, de que el secuestro es uno de los delitos que más atentan a la dignidad humana; a esa dignidad humana que precisamente deben de proteger nuestros derechos, los derechos humanos.

Cifras y datos recientemente divulgados nos muestran la gravedad y el incremento del problema del secuestro en nuestro país, así como la necesidad de tomar acciones concretas en el ámbito de las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno.

Muestra de ello es el estudio intitulado: El secuestro es un negocio explosivo, realizado por la ONG, "Pax Christi", con sede en Holanda, y que goza de reconocido prestigio mundial en el que se señala, cito textualmente: "Que el número de secuestros ha aumentado mundialmente, de las cifras suministradas por las autoridades se desprende que en el año 2006 se cometieron 25 mil secuestros en todo el mundo. Los países a la cabeza, de la lista actual, concierne en el secuestro, son, en primer término: México, Irak, e India.

Como se puede apreciar en estos datos, el problema es enorme, por lo que es urgente dotar al Estado de las herramientas legales que le permitan combatir eficientemente el delito de secuestro.



Por eso se ha pensado, en esta minuta, con proyecto de decreto, que los tres órdenes de gobierno, en una relación integral de recíproca complementación, y de idéntica responsabilidad política frente a la comunidad, puedan generar unión normativa y operativa práctica para dar mejores resultados.

Por todo lo anterior, la propuesta de reforma de la minuta en estudio une, dinamiza y mejora la colaboración entre los ámbitos de gobierno, al dar base para expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones y los homologue en toda la República, que distribuya competencias y fije las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Precisamente, a partir de los lineamientos establecidos en una ley general sobre la materia, se pretende generar un marco jurídico que propicie la armonización en este establecimiento de tipos penales y penas, ahora disímbolas entre las distintas entidades federativas del país, y que se establezca una mejor coordinación entre las procuradurías y las policías, que defina esta ley los alcances de la concurrencia en la materia regulada y proporcionando un esquema muy claro de responsabilidad para las autoridades frente a la sociedad.

Es por lo anterior que me permito exhortar a mis compañeras y compañeros senadores para que aprobemos ampliamente esta minuta con proyecto de decreto, y la enviemos a las legislaturas de los estados que conforman el Poder Constituyente Permanente. Muchas gracias, señor presidente. (Aplausos).

-EL C. PRESIDENTE MADERO MUÑOZ: Gracias a usted, señor senador, Pedro Joaquín Coldwell. Tiene ahora el uso de la palabra el senador Santiago Creel Miranda, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

-EL C. SENADOR SANTIAGO CREEL MIRANDA: Con su venia, señor presidente. Compañeras y compañeros senadores, el delito del secuestro es uno de los actos criminales que más agravan a la sociedad, la agravan por su violencia; la agravan porque trastocan valores fundamentales del ser humano, su vida, su libertad, y por consecuencia el núcleo familiar y el núcleo social. Pero sobre todo, lo que más agravia en materia de secuestros es la impunidad, el hecho de que se cometan crímenes de esta naturaleza y no se castiguen.





De acuerdo con un estudio reciente del Centro de Investigación y Docencia, el (CIDE), se estable que solamente el 3.3 por ciento de estos delitos llegan a ser procesados. Lo que quiere decir, que casi el 97 por ciento de los delitos de secuestro se dejan al margen de cualquier procedimiento, y por supuesto, de la sanción o del castigo. Esto es lo que agravia, esto es lo que afecta.

Y muchas veces tenemos que ir a la causa, a la causa que está detrás de esta impunidad para entender cómo podemos ir reordenando y mejorando el combate y la prevención de un delito de esta naturaleza, sin duda es la impunidad.

Pero también hay que hablar, que hay una falta de coordinación entre las distintas competencias que son: el Estado, por una parte, el ámbito estatal o local; y por la otra, el ámbito federal.

Muchas veces esa responsabilidad por estos ámbitos de competencia mal definidos, mal coordinados, se pierde, se difumina, se diluye.

La idea de esta minuta, de reformar el artículo 73 de nuestra Constitución, tiene como finalidad que el Congreso, mediante la modificación del artículo 73 de la Constitución, tenga las facultades necesarias para poder emitir una ley general, a diferencia de una ley federal, que solamente aplica a la Federación para que pueda poder legislar desde el punto de vista general, es decir, que pueda ser aplicada esta norma general en lo que es el ámbito local, pero también en lo que es el ámbito federal, con el objetivo de que esta ley pueda combatir con mayor eficacia el delito del secuestro, porque estamos hablando de que en la materia de secuestro, Presidente, es una materia de carácter concurrente, como lo es la seguridad pública, como lo es la salud, como lo son los asentamientos humanos.

Y entonces, el gran reto que tenemos por delante como legisladores, es que esta materia concurrente que es: seguridad en materia de delito de secuestro, se puedan establecer las bases generales de la concurrencia estableciendo con toda precisión, en primer lugar, el ámbito de actuación de cada una de las autoridades.

En segundo lugar, los mecanismos y la fórmula de coordinación entre el ámbito local y el ámbito federal.

El tercer objetivo, que me parece fundamental, es aquel que identifica la responsabilidad que debe tener cada uno de estos ámbitos de competencia.



Lo que debe responder la ley general, que eventualmente emite esta soberanía, es precisamente ¿quién es responsable de qué en materia de secuestros?

Igualmente una ley general va a permitir, por un parte, tener una política criminal, es decir, establecer con toda precisión, tanto en el ámbito local, como en el ámbito federal, las competencias en materia de prevención, las competencias en materia de combate, y por supuesto de sanción.

Por todos estos motivos, nuestro Grupo Parlamentario apoya esta minuta que hemos recibido de la Colegisladora para votarla a favor, y que pueda darse finalmente esta reforma al artículo 73 de nuestra Constitución, que se hace por demás necesaria.

Muchas gracias, señor Presidente. (Aplausos).

-EL C. PRESIDENTE MADERO MUÑOZ: Muchas gracias, señor Senador Santiago Creel Miranda.

-Se concede ahora el uso de la palabra al Senador Ricardo García Cervantes, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

-EL C. SENADOR RICARDO GARCIA CERVANTES: Con su permiso, señor Presidente.

Compañeras y compañeros senadores:

Dos datos que contrastan: un dato que nos dice: que cada 2 días son aprehendidos los miembros de una banda de secuestradores, cada 2 días son detenidos una banda de secuestradores. Parece un dato alentador.

Pero, hoy mismo en la tribuna hemos escuchado, que probablemente en este momento 15 familias mexicanas están al pendiente de un teléfono deseando, esperando, implorando porque suene; y del otro lado esté el secuestrador de un hijo, de una hija, de un padre, para poner las condiciones de rescate que le permitan a esa familia, que en este momento, a esas 15 familias, que el día de hoy están esperando esas condiciones para juntar un rescate que hoy no les garantiza la devolución de su familiar vivo.

Esos datos que quiero contrastar nos llevan a que esta minuta que nos envía la Cámara de Diputados para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de secuestro a través de una ley general que posibilite las condiciones de coordinación, de cooperación, de



unificación de esfuerzos, de sanciones y de acciones por parte de los tres órdenes de gobierno, tienen que ver con lo que ya decía aquí, tanto el Senador Tomás Torres, como el Senador Santiago Creel, el Senador Pedro Joaquín Coldwell, con el dato contundente de la impunidad.

Yo les quiero preguntar, compañeras y compañeros senadores. ¿Si esta indignación de la sociedad por saber que cada día 15 familias entran en la angustia de ser presos de la deshumanización, de la pérdida de afecto por la vida, de la pérdida de los valores esenciales del ser humano por una pandilla, si esta indignación que nos ha llevado ya a los prolegómenos de un debate sobre la pena de muerte?

¿No estaría, más bien, orientado en esta reforma constitucional hacia un debate sobre la responsabilidad de la autoridad?

Y cuando la convicción de los gobernados sea: que el Gobierno no es capaz de garantizarle su seguridad, pasaremos no sólo a la barbarie de la pena de muerte, sino a la barbarie de la justicia en propia mano, con la descomposición absoluta de las Instituciones del Estado.

Yo ya no sé qué es más grave, si la deshumanización de las pandillas y de las bandas, o la falta de sensibilidad humana de las instituciones del Estado.

Yo no sé si la indignación de la sociedad se va a saciar con una pena ineficiente de la muerte de quienes no aprecian la vida, asumiendo la sociedad la deshumanización de los propios victimarios de la sociedad. Si quienes ya no aprecian la dignidad de la persona, la vida del ser humano merecen que toda la sociedad también empiece a despreciar la vida y la dignidad del ser humano. Estoy seguro que no. La historia nos lo dice y nos lo demuestra. La sociedad no se va a quedar con la indignación frente a quienes no aprecian la vida y la dignidad del ser humano, convirtiéndose también en quienes no aprecien el valor de la vida y la dignidad de un semejante.

Va a ir más allá, y va a llegar a la desesperanza que es el estado de descomposición social más grave, y va a llevar a la necesaria defensa propia y justicia en propia mano.

Por esos conceptos, que espero que algunos compartan conmigo, es que toma central importancia el debate que a partir de hoy se deberá iniciar en todas las Legislaturas de los Estados. Esta es una Minuto de Reforma Constitucional, que mañana estará siendo conocida en todos los Congresos Estatales y su voto representará no la exclusión en la



lucha, no la asignación de responsabilidades ajenas, no la excusa para enfrentar este gravísimo problema de la sociedad mexicana, no; representará el paso por las Legislaturas de los Estados de esta Minuta, la expresión de compromiso de apreciar todos los representantes de la sociedad mexicana el valor de la vida, la dignidad del ser humano, la necesidad de la cohesión social, la urgencia de la fortaleza de las instituciones del Estado, que le den garantía a su integridad, a su patrimonio, pero, sobre todo, a su vida.

Si no es así, si vamos a pretender que esta reforma constitucional sirva para excusarnos unos, para escondernos otros, para culpar al adversario político, entre comillas, mejor, mejor no hagamos esta reforma. Si es para asumir que no vamos a permitir que la sociedad mexicana se envilezca por la frustración, por el odio, que desaprecie la vida de un ser humano, de su victimario más por la desesperanza que degenera la inacción, la ineficacia y la impunidad de la actual situación de las Instituciones encargadas de la protección, de la investigación y de la sanción de las acciones antisociales, si es para proteger del envilecimiento de la propia sociedad, si es para devolverle el valor a la vida, a la dignidad humana y para darle sentido a las Instituciones de los tres órdenes de Gobierno, hasta pena me da decir que hay que distinguir tres órdenes de gobierno.

La función del Gobierno, sea el que sea, es la misma. La primera y primordial garantizar la vida, la integridad, la seguridad y el patrimonio de los gobernados de cualquier nivel. Que para eso sea esta reforma constitucional, no para encontrar, insisto, ni excusas, ni deslizamientos de responsabilidades, sino para comprometernos a que la sociedad mexicana tiene derecho a que su Gobierno, cualquiera que éste sea, de cualquier signo, aprecie la vida y por la vida, por la dignidad humana rechacen los niveles de impunidad que prohíban este tipo de actividades.

Si hoy quince familias mexicanas están en la angustia de un familiar secuestrado, creo que es más grave que el cien por ciento de las familias mexicanas estén cayendo en la decepción y en la desesperanza de que sus gobiernos son capaces de cumplir su primera y fundamental misión: garantizarle su seguridad y su vida.

Que sea para que todos los Congresos del país se comprometan a que luego que el Congreso de la Unión emita la Ley General contra el Delito del Secuestro, todas las Legislaturas de los Estados asuman la corresponsabilidad de legislar, de coordinar, de supervisar que la vida, la integridad, el patrimonio y la tranquilidad de los mexicanos será salvaguardada por las Instituciones.

Muchas gracias, Presidente. (Aplausos).



-EL C. PRESIDENTE MADERO MUÑOZ: Muchas gracias, señor Senador Ricardo García Cervantes.

-Tiene ahora el uso de la palabra la Senadora Rosario Ibarra, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

-LA C. SENADORA ROSARIO YBARRA DE LA GARZA: Gracias, señor Presidente.

Compañeras y compañeros: No voy a discutir el tema y menos después del brillante discurso del Senador García Cervantes.

Solamente quiero hacer notar algo. Hace mucho que hay secuestros en este país; secuestros oficiales; secuestros ordenados desde lo más alto del Poder. Algo basado en una ideología nazista, nazi, que se llama "Naz Unevel", noche y niebla. Eso lo aprobó Hitler, lo escribió Hitler. Era sumir en la más absoluta oscuridad, donde no los viera nadie, a la gente que agarraba de la resistencia francesa, de los judíos, todos los que querían, y decían ---tengo por ahí el escrito--- hay un libro al respecto y hay varias cosas escritas en ese sentido, de que ni siquiera podían recibir cartas; no podían ver a nadie; no podían saber sus familias de ellos. Nada, absolutamente nada, y eran órdenes de Hitler y de todo su equipo nazi que llevó a cabo las cosas terribles que avergüenzan a la humanidad que sucedieron por allá en Alemania y en los campos de concentración, que no les voy a repetir, que ya los conocen.

El Gobierno Mexicano, a partir de Luis Echeverría Álvarez, ---hubo uno solo de Díaz Ordaz--- y a partir de Luis Echeverría Álvarez adoptó, adoptó esa cosa de estado, que le llamaban ---ellos le pusieron nombre especial--- la noche y la niebla, la noche y la niebla para 557 secuestrados que todavía no han visto la luz, no reciben ninguna carta, no sabemos cuando mueren, cuando morían decía Hitler, no les avisen a sus familias. Nosotros no sabemos porque no le avisan a sus familias y murieron, y si murieron murieron a manos de ellos.

Pero cuidado. Qué bueno que el Senador dijo que cualquier Gobierno, de cualquier color, de cualquier tinte, de donde sea, porque en el sexenio pasado hay cerca de 600 desaparecidos, y en éste por ahí van, no los tengo yo, porque por ahí las policías les dicen a las mujeres y a los que se andan quejando que no vayan con esas ----ya se los he dicho--- con esas viejas zopilotes, que somos nosotras, las Madres de los desaparecidos, porque casi siempre estamos de negro.



Quiero que quede como una constancia, que siguen los secuestros oficiales, que sigue la angustia, de la que hablaba el senador García Cervantes; la angustia en muchas familias.

Pero, cuidado, porque esos mandatos, esas obediencias son del Ejército. Y el Código de Justicia Militar dice, que no deben de obedecerse órdenes que van en contra de la ley; y la ley está violada, eso que hacen, es algo que, les repito, tiene su origen en una práctica fascista, en una práctica del nazismo, y mientras eso suceda; mientras el Ejército siga secuestrando y mientras no sepamos de ellos, no va a haber, lo que el senador García Cervantes quiere, que los hogares tengan tranquilidad. Lo digo por todos esos hogares, de los que él habla, de los secuestradores.

Eso que pasó con nuestros hijos desaparecidos, fue una escuela del crimen, enorme, que se llevó a cabo en este país.

Espero por el bien del pueblo de México, al que tanto quiero; por el bien de todos los mexicanos, que eso termine.

Se los dejo a sus conciencias. Muchas gracias. (Aplausos)

-EL C. PRESIDENTE MADERO MUÑOZ: Muchas gracias, señora senadora Rosario Ybarra de la Garza.

Informo a la Asamblea, que no hay más oradores registrados, ni hay artículos reservados.

Por lo que solicito que se abra el sistema electrónico de votación, por tres minutos, para recoger la votación nominal en lo general y en lo particular.

(Votación electrónica)

-EL C. SECRETARIO ZOREDA NOVELO: Señor presidente, se emitieron 97 votos por el sí; cero votos por el no; y una abstención.

-EL C. PRESIDENTE MADERO MUÑOZ: Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Pasa a las Legislaturas de los Estados, para sus efectos de lo dispuesto en el artículo 135 constitucional.

## **VII. DECLARATORIA**

### DECLARATORIA

México, D.F., a 24 de marzo de 2009.

DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

México, DF, a 19 de marzo de 2009.

Secretarios de la Honorable Cámara de Diputados  
Presentes

Hago de su conocimiento que en sesión celebrada en esta fecha la Cámara de Senadores realizó el escrutinio de los votos de las Legislaturas de los Estados y emitió la declaratoria de aprobación del proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Presidencia dictó el siguiente trámite: "Comuníquese a la Cámara de Diputados para los efectos del segundo párrafo del artículo 135 constitucional".

En consecuencia, adjunto remito el expediente que contiene los votos aprobatorios de los Congresos de los estados de Aguascalientes, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Atentamente  
Senador José González Morfín (rúbrica)  
Vicepresidente

Proyecto de Declaratoria

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado el párrafo



primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. 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. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las legislaciones en materia de secuestro de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación general. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

México, DF, a 19 de marzo de 2009.

Senador José González Morfín (rúbrica)





EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO  
**100 ANIVERSARIO**  
CONSTITUCIÓN **1917**

Vicepresidente

Senadora Ludivina Menchaca Castellanos (rúbrica)  
Secretaria