DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA, Y DE SEGURIDAD PÚBLICA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

Las Comisiones Unidas de Justicia y de Seguridad Pública, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45 numeral 6 incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 80, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV y 167, numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen de la minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan algunas disposiciones de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antecedentes

Primero. En sesión ordinaria celebrada por la Cámara de Senadores el 15 de febrero de 2011, los senadores Alejandro González Alcocer, Jesús Murillo Karam y Tomás Torres Mercado, presentaron ante el Pleno de dicha colegisladora la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 12 y se adiciona un párrafo tercero al artículo 2 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo. Presentado el proyecto de decreto de referencia, para su estudio y dictamen correspondiente, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, acordó el trámite de su recibo y dispuso su turno a las comisiones unidas de Justicia; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda.

Tercero. En sesión del Pleno de la Cámara de Senadores, celebrada el 17 de febrero de 2011, se aprobó la minuta en cita, por lo que fue enviada a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes.

Cuarto. En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en fecha 22 de febrero de 2011, se dio cuenta con la minuta en estudio, mediante el cual la Cámara de Senadores reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quinto. En ese misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acordó se turnara a las Comisiones Unidas de Justicia y de Seguridad Pública, para su estudio y dictamen correspondiente.

Análisis de la minuta

En la minuta proyecto de decreto, la Cámara de Senadores, señala que el sentido y alcance al que se orientan las reformas que se plantean en los párrafos primero y cuarto del artículo 12 y la adición de un tercer párrafo en el artículo 2, de Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el primero, de estos preceptos, inicialmente se corrige un problema de técnica legislativa que se manifiesta en su estructura por la indeterminación de la naturaleza de una de las consecuencias jurídicas que habrán de imponerse a quien espontáneamente libera a la víctima del secuestro dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere el artículo 9 de la ley y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito.

Es decir, por la indeterminación de la índole de la pena corporal, que por un descuido del legislador no fue precisada en el primero de los párrafos del artículo 12 de la ley que se expidió con el Decreto que habrá de entrar en vigor a los noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, después del 30 de noviembre de 2010, conjuntamente con las reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Señala que la reforma se encamina a enmendar esencialmente un vicio de inconstitucionalidad que subsiste en el párrafo primero del artículo 12 de Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuestión de inconstitucionalidad, tomando como parangón la acontecido en el párrafo primero del artículo 247 del Código Penal Federal, desde su reforma establecida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, fecha en que se omitió precisar la naturaleza de la pena temporal aplicable a los diversos tipos del delito de falsedad previstos en el numeral aludido; vicio de inconstitucionalidad, que perduró a pesar de una fe de erratas que con la finalidad de subsanar ese descuido y otras inconsistencias que se detectaron en la redacción de otros preceptos legales implícitos en este último decreto, se publicó el 1 de febrero de aquel año, aclarando, en lo conducente, que la pena temporal de referencia era la de prisión.

Pero que dicha fe de erratas que los presidentes de las Cámaras del Congreso de la Unión enviaron al secretario de Gobernación, para su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 1994, no fue suficiente, ya que en la resolución de la denuncia de contradicción de tesis 19/2001-PL, entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirmó la subsistencia de la incertidumbre jurídica que volvió imperativa la necesidad de plantear y aprobar su reforma.

La minuta señala que al resolver la contradicción de tesis denunciada en cuanto a la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal —ahora Código Penal Federal—, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, declaró que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio conforme al cual, el alcance de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trate, sino que obliga al legislador a emitir normas claras en las que fije de un modo preciso la consecuencia jurídica que habrá de imponerse por la consumación de aquel hecho, para evitar un estado de incertidumbre jurídica en el inculpado y la posibilidad de una actuación arbitraria por parte del juzgador. En ese contexto resuelta la contradicción de tesis aludida, a partir del cumplimiento de las reglas previstas en la Ley de Amparo para producir sus efectos, quedó asentada en el primer párrafo del artículo 247 del Código Penal Federal, la inconstitucionalidad de este precepto solamente en la parte que corresponde a la pena temporal aplicable por la consumación de los diversos tipos del delito de falsedad que consigna, subsistiendo válidamente tanto el tipo penal como la multa contemplados en el mismo.

Por lo que la colegisladora realiza un juicio análogo, en relación a la falta de precisión de los extremos del plazo que el juez deberá considerar, al individualizar la pena que se imponga, para determinar el espacio temporal durante el cual se aplicará la colocación de los dispositivos de localización y vigilancia, como medida de seguridad adicional a la pena de prisión y la multa que se decreten, cuando a la víctima del delito se le hubiere causado alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal.

Similar consideración establecen en el enunciado, que consigna la obligación del juez de sujetar a prisión preventiva durante el proceso penal a los imputados por la consumación de alguno de los delitos previstos en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de Ley General que se reforma y adiciona. Luego, es inobjetable la procedencia de estos cambios, porque en los términos en que se encuentra el texto vigente de las disposiciones legales en que se insertan, es palmaria la presencia una inarmonía con la fuente suprema de la que emergen. Señalando que la Constitución, como ordenación jurídica fundamental del Estado, que organiza, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe, está por encima de cualquier institución jurídica, aun de las constituciones de los estados miembros y de

las leyes de carácter orgánico y reglamentario que instrumenten o desarrollen sus propios textos. Supremacía, en cuya virtud, la normatividad legal secundaria —cuya legitimidad hace posible— solamente será válida en tanto no quebrante sus preceptos.

Consideraciones de la minuta

Primera. Después del análisis a la minuta remitida por la Cámara de Senadores, estas Comisiones Unidas de Justicia y de Seguridad Pública, consideran procedentes y adecuadas la reforma y adición a la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior, en virtud de que resultan ser propuestas que dan certeza jurídica a los gobernados y a las autoridades de procuración y administración de justicia.

Lo anterior es así, ya que dará certeza jurídica al gobernado y obligará a las autoridades encargadas de aplicar dicha la ley general que nos ocupa, a respetar la garantía de exacta aplicación de la ley penal y en consecuencia, el acatamiento a la garantía de seguridad jurídica, pues no debe soslayarse que las leyes emanadas del Congreso de la Unión, deben estar redactadas de forma clara, precisa y exacta, ello en atención, a la citada garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, que instituye la prohibición de imponer penas que no estén establecidas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, prohibición que es reconocida por el principio de derecho penal, *nulla poena sine lege.*

Segunda. De los antecedentes relatados en el contenido de la minuta en estudio, se advierte que en el proceso legislativo, se omitieron disposiciones en la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tienen que ver con la claridad, precisión y exactitud de la norma, por lo que para no violar la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, ya que crea incertidumbre en la aplicación de la pena y, por consiguiente, transgrede la garantía de seguridad jurídica, ya que la omisión a dicha ley, puede permitir actos arbitrarios de la autoridad encargada de aplicarla, o de otras autoridades, quienes con base en interpretaciones contrarias a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, pueden presumir que se trata de la pena de prisión o bien de otras que también son susceptibles de medirse en tiempo.

En ese sentido, es dable la minuta propuesta por la Cámara de Senadores, en relación a las reformas que se plantean en los párrafos primero y cuarto del artículo 12 y la adición de un tercer párrafo en el artículo 2, de Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como ha quedado señalado, las leyes emanadas del Congreso de la Unión, deben estar redactadas de forma clara, precisa y exacta, para crear certeza jurídica a favor de los gobernados.

Ello es así, porque es de explorado derecho que el principio de legalidad contiene los siguientes supuestos, a saber: **no hay pena sin ley estricta, no hay pena sin ley previa y no hay pena sin ley cierta** . En ese sentido y respecto al último supuesto, se entiende como la prohibición en la creación de tipos penales y penas indeterminadas, es decir, el legislador debe establecer perfectamente el supuesto de hecho (mandato o prohibición), así como su consecuencia jurídica (pena de prisión, multa, etc.). Por lo que resulta procedente la adición al primer párrafo del artículo 12 de la citada ley general.

Tercera. Mismas consideraciones se deben tomar en cuenta para precisar los extremos del plazo que el juez deberá considerar, al individualizar la pena que se imponga, para determinar el espacio temporal durante el cual se aplicará la colocación de los dispositivos de localización y vigilancia, como medida de seguridad adicional a la pena de prisión y la multa que se decreten, cuando a la víctima del delito se le hubiere causado alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal, adición planteada en el párrafo cuarto del mismo artículo 12 de la citada ley general.

Y por último establecer la obligación del juez de sujetar a prisión preventiva durante el proceso penal a los imputados por la consumación de alguno de los delitos previstos en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de Ley General

que se reforma y adiciona, hace que ésta sea armónica con la fuente suprema de nuestro régimen normativo que es la Constitución, norma fundamental del Estado.

Por lo anterior, es evidente que corresponde a esta Legislatura solventar las omisiones del propio Congreso de la Unión, pues constitucionalmente éste, tiene la obligación de expedir las leyes de carácter federal, de forma clara, precisa y exacta, de tal manera que el gobernado tenga certeza de la intención del legislador al emitir las leyes.

Por los argumentos vertidos en párrafos que anteceden, los integrantes de estas Comisiones Unidas de Justicia y de Seguridad Pública estamos de acuerdo con la minuta objeto del presente dictamen, ya que de esta forma se hace efectiva la protección a la garantía de seguridad pública que el Estado debe proveer a todos los individuos que están dentro del territorio mexicano, consignada por la Constitución Política.

Por lo anteriormente expuesto, y para los efectos del artículo 72, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Unidas de Justicia y de Seguridad Pública, someten a la consideración de esta Asamblea, el:

Decreto por el que se reforman y adicionan algunas disposiciones de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 12, párrafos primero y cuarto; y se adiciona el párrafo tercero del artículo 2, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar como sigue:

Artículo 2 . ...

...

Los imputados por la comisión de alguno de los delitos señalados en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de esta Ley, durante el proceso penal estarán sujetos a prisión preventiva.

Artículo 12. Si espontáneamente se libera a la víctima del secuestro dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere el artículo 9 de esta Ley y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, la pena será de dos a seis años **de prisión** y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

...

...

No obstante lo anterior, si a la víctima se le hubiere causado alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal, la pena será de nueve a dieciséis años de prisión y de trescientos a quinientos días multa, así como la colocación de los dispositivos de localización y vigilancia **por la autoridad policial hasta por los cinco años posteriores a su liberación** .

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro; a 22 de febrero de 2011.

La Comisión de Justicia

Diputados: Humberto Benítez Treviño (rúbrica), presidente; Sergio Lobato García, Óscar Martín Arce Paniagua (rúbrica), Camilo Ramírez Puente (rúbrica), Ezequiel Rétiz Gutiérrez (rúbrica), Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo (rúbrica), Eduardo Ledesma Romo (rúbrica), secretarios; Luis Carlos Campos Villegas (rúbrica), Juanita Arcelia Cruz Cruz (rúbrica), Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica), Nancy González Ulloa (rúbrica), Leonardo Arturo Guillén Medina, Mercedes del Carmen Guillén Vicente (rúbrica), Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, Gregorio Hurtado Leija (rúbrica), Israel Madrigal Ceja (rúbrica), Sonia Mendoza Díaz, Jesús Alfonso Navarrete Prida (rúbrica), Carlos Alberto Pérez Cuevas (rúbrica), Rodrigo Pérez-Alonso González, Norma Leticia Salazar Vázquez (rúbrica), Cuauhtémoc Salgado Romero (rúbrica), Enoé Margarita Uranga Muñoz (rúbrica), Josué Cirino Valdés Huezo (rúbrica), Alma Carolina Viggiano Austria, Pedro Vázquez González, J. Eduardo Yañez Montaño (rúbrica), Arturo Zamora Jiménez (rúbrica).

La Comisión de Seguridad Pública

Diputados: José Luis Ovando Patrón (rúbrica), Sergio González Hernández (rúbrica), Bonifacio Herrera Rivera (rúbrica), Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez (rúbrica), Manuel Esteban de Esesarte Pesqueira (rúbrica), Felipe Amadeo Flores Espinoza (rúbrica), J. Eduardo Yáñez Montaño (rúbrica), Adriana Sarur Torre (rúbrica), Teresa del Carmen Incháustegui Romero (rúbrica), Teresa Rosaura Ochoa Mejía (rúbrica), Miguel Álvarez Santamaría (rúbrica),Víctor Hugo Círigo, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Salvador Caro Cabrera (rúbrica), Ernesto de Lucas Hopkins (rúbrica), Ricardo Sánchez Gálvez, Jorge Fernando Franco Vargas, Luis Alejandro Guevara Cobos, Aarón Irízar López (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz, Manuel Guillermo Márquez Lizalde (rúbrica), Rosi Orozco (rúbrica), Gustavo Antonio Miguel Ortega Joaquín, María Antonieta Pérez Reyes (rúbrica), Camilo Ramírez Puente, Rodrigo Quezada Naranjo (rúbrica), Liev Vladimir Ramos Cárdenas (rúbrica), Francisco Lauro Rojas San Román, Arturo Santana Alfaro (rúbrica).